ALLOKATION IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

CHRISTINE PFITZER

INTEGRIERTE ENTWICKLUNGS-PLANUNG ALS ALLOKATIONS-INSTRUMENT AUF LANDESEBENE



ALLOKATION IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

CHRISTINE PFITZER

INTEGRIERTE ENTWICKLUNGSPLANUNG ALS ALLOKATIONSINSTRUMENT AUF LANDESEBENE

Zur Allokation knapper Ressourcen benötigen die staatlichen Entscheidungsträger das Instrument der öffentlichen Planung, da der öffentliche Sektor nicht wie der private über einen weitgehend automatischen Koordinationsmechanismus verfügt. Die Arbeit untersucht mit der Landesentwicklungsplanung eine Form realer Planungssysteme, die sich heute in nahezu allen Bundesländern, allerdings in unterschiedlicher Ausgestaltung, findet. Der empirischen Analyse liegen dabei die Planungssysteme Hessens, Bayerns und Niedersachsens zugrunde, die unter Integrationsaspekten allgemein als sehr weit entwickelt gelten.

Christine Pfitzer wurde 1952 in Würzburg geboren. Studium der Volkswirtschaftslehre von 1974 bis 1979 an der Universität Mannheim. Von 1979 bis 1985 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre IV und im Sonderforschungsbereich 5 “Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System” der Universität Mannheim.

Retrodigitization in 2018

www.peterlang.com

Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landesebene

STAATLICHE ALLOKATIONSPOLITIK IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

Herausgegeben von
Klaus Conrad, Heinz König, Hans-Heinrich Nachtkamp,
Rüdiger Pethig, Ulrich Schlieper, Horst Siebert, Eberhard Wille

Band 17



Verlag Peter Lang
Frankfurt am Main · Bern · New York

CHRISTINE PFITZER

INTEGRIERTE ENTWICKLUNGS-PLANUNG ALS ALLOKATIONS-INSTRUMENT AUF LANDESEBENE

Eine Analyse
der öffentlichen Planung
der Länder Hessen,
Bayern und Niedersachsen



Verlag Peter Lang
Frankfurt am Main · Bern · New York

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Pfitzer, Christine:

Integrierte Entwicklungsplanung als
Allokationsinstrument auf Landesebene : e.
Analyse d. öffentl. Planung d. Länder Hessen,
Bayern u. Niedersachsen / Christine Pfitzer. –
Frankfurt am Main ; Bern ; New York : Lang, 1985.
(Staatliche Allokationspolitik im markt-
wirtschaftlichen System ; Bd. 17)
ISBN 3-8204-8329-2
NE: GT



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISSN 0721-2860
ISBN 3-8204-8329-2
ISBN 978-3-631-75579-2 (eBook)

Druck und Bindung: Weihert-Druck GmbH, Darmstadt

Vorwort

Diese Arbeit entstand während meiner Tätigkeit am Sonderforschungsbereich 5 "Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System" der Universität Mannheim. Sie stellt den Versuch dar, aus realen Planungssystemen vor dem theoretischen Hintergrund integrierter Planung bestimmte Bedingungen positiver und negativer Art herauszuarbeiten, die als grundlegende Elemente einer leistungsfähigen öffentlichen Planung gelten können. Da sich die empirische Analyse auf die Ebene eines Bundeslandes konzentriert, greift sie vorwiegend solche Probleme heraus, die auf den landesplanerischen Ursprung der jeweiligen Planungssysteme zurückzuführen sind. Einbezogen sind alle bis zum Abschluß des Manuskripts im Sommer 1984 gültigen rechtlichen Regelungen. Die Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim hat die Arbeit im Wintersemester 1984/85 als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Eberhard Wille, der mich bei der Konzeption und Durchführung dieser Arbeit mit hilfreicher Kritik und wertvollen Anregungen unterstützte. Meine Kolleginnen und Kollegen an der Universität Mannheim haben mit ihrer Diskussionsbereitschaft sowie ihrer aufmunternden Art das Ihre beigetragen. Mein Dank geht auch an Frau Sylvia Dreischer, die engagiert und routiniert das handschriftliche Manuskript bewältigte.

Mannheim, im März 1985 *Christine Pfitzer*

Inhaltsverzeichnis Seite

Verzeichnis der Schaubilder

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
ADV	automatische Datenverarbeitung
Art.	Artikel
bayLPlG	bayerisches Landesplanungsgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BROG	Bundesraumordnungsgesetz
BStMLU	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
BT	Bundestag
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	zirka
DFA	Durchführungsabschnitt
d.h.	das heißt
DöV	Die öffentliche Verwaltung
d.V.	der Verfasser
DVBl.	Deutsches Verwaltungblatt
EB	Ergebnisbericht
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EP	Entwicklungsplanung
EW	Einwohner
f., ff.	folgende
FN	Fußnote
GVBl.	Gesetzverordnungsblatt
HDRR	Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
hessLPlG	hessisches Landesplanungsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HMLULF	Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten
Hrsg.	Herausgeber
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung

i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
iEP	integrierte Entwicklungsplanung
Jg.	Jahrgang
K	Kommentar
LEP	Landesentwicklungsplan
LEPr	Landesentwicklungsprogramm
LPlG	Landesplanungsgesetz
LROPr	Landesraumordnungsprogramm
LT	Landtag
lt.	laut
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
Nr.	Nummer
nsLHO	niedersächsische Landeshaushaltsordnung
o.J.	ohne Jahrgang
o.Verf.	ohne Verfasser
PPBS	Planning-Programming-Budgeting System
Rdnr.	Randnummer
ROB	Raumordnungsbericht
rROPl	regionaler Raumordnungsplan
rROPr	regionales Raumordnungsprogramm
S., SS.	Seite, Seiten
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
StAnz.	Staatsanzeiger
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
u.	und
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.	vom, von
v.a.	vor allem
VerfVO-RROP	Verordnung über das Verfahren zur Aufstellung und Abstimmung sowie über die Art der Darstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

zit.	zitiert
z.T.	zum Teil

I. Einleitung

Die grundsätzliche Notwendigkeit staatlicher Planung wird heute wohl kaum mehr bestritten, wenn auch derzeit nach der Euphorie Ende der 60er , Anfang der 70er Jahre eher eine Phase der Planungsmüdigkeit bzw. Nachdenklichkeit vorzuherrschen scheint[1]. Planung übernimmt im öffentlichen Sektor jene Aufgabe, die der Markt - bzw. Preismechanismus im privaten Sektor inne hat, nämlich für eine bestimmte Ressourcenallokation zu sorgen. Während allerdings die Allokation im privaten Sektor automatisch abläuft, bedarf das Allokationsinstrument "öffentliche Planung" erst einer geeigneten Ausgestaltung, um als Selektions- und Ausschlußmechanismus dienen zu können und dadurch die Struktur staatlicher Aktivität zu bestimmen[2]. Diese Selektions- und Ausschlußfunktion wäre überflüssig, stünden den öffentlichen Aufgaben nicht generell knappe Ressourcen gegenüber. Die Anforderungen an sie erhöhen sich indessen noch durch den heute zunehmend knapperen Ressourcenspielraum[3], dem immer ausgedehnteren Betätigungsfeld des Staates und den damit steigenden Interdependenzen zwischen den einzelnen Aktivitäten[4]. Zwar existieren dementsprechend eine Vielfalt von Planungen im öffentlichen Sektor - Verkehrsplanung, Krankenhausbedarfsplanung, Schulentwicklungsplanung usw. -, die erwähnten Interdependenzen verlangen jedoch, im Gegensatz zu einem Nebeneinander dieser Einzelpläne, in normativer Hinsicht ein Planungssystem, das deren gegenseitigen Abhängigkeiten Rechnung trägt[5].

Bei Einführung der mehrjährigen staatlichen Finanzplanung im Jahre 1967 glaubte man, sie könne als "Regierungsprogramm in Zahlen"[6] die Funktion einer solchen umfassenderen Planung übernehmen. Nachdem sich diese Hoffnung

1) So z. B. Becker-Marx 1980, S. 10; Böckenförde 1972, S. 429 f.; Erbguth 1980, S. 1; Hogeforster/Lutzky 1981, S. 217; Wille 1980a, S. 592.

2) Vgl. Wille 1980a, S. 593 f.; Wille 1983b, S. 3.

3) Knappe Ressourcen können auch die Planung selbst betreffen, vgl. Lindemann/Sieverts 1975, S. 160 f.

4) So bei Erbguth 1980, S. 7; Hüfner 1972, S. 97; Lindemann/Sieverts 1975, S. 160 f. Vgl. außerdem Kappert 1980, S. 87; Weyl 1969, S. 469 ff.

5) Vgl. bei Baars/Baum/Fiedler 1976, S. 1 ff.; Erbguth 1980, S. 1; Heigl 1973, S. 89; Wille 1980a, S. 616 ff.

6) Bundesministerium der Finanzen 1967, S. 106.

aber zwischenzeitlich nicht erfüllte[7], wurden von Plänen der Raumordnung und Landesplanung ausgehend Versuche unternommen, ein sog. "integriertes Planungssystem" zu schaffen[8]. Die Raumordnung bildet eine typische Planungsaufgabe[9], deren Ziele derzeit einen Bedeutungswandel in Richtung gesellschaftspolitischer Ziele erfahren[10]. Begrenzt man diese Pläne außerdem räumlich auf ein Bundesland, so sind die Aufgabenstellungen dort, und wenn auch nur mittelbar, i.d.R. raumwirksam[11], ganz abgesehen davon, daß ex post alle vom Staat verausgabten Mittel in bestimmte Räume fließen. Diese Arbeit beschäftigt sich deshalb mit den sog. "Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen", die in einzelnen Bundesländern entstanden. Ihr Umfang, wie ihn § 5 Abs. 2 Satz 1 Bundesraumordnungsgesetz (BROG) als Minimum vorschreibt, stellt zwar keine umfassende Planung dar, ihr tatsächlicher Inhalt geht aber oft weit darüber hinaus und verfolgt die Absicht, Aufgaben- und Ressourcenplanungen zu integrieren. Da in den Planungen der Länder, wie oben erwähnt, die Aufgabenbereiche meist räumlichen Bezug aufweisen, könnte man erwarten, daß tatsächlich nicht nur eine "Teil"-integration von Raum- und Finanzplanung, sondern darüber hinaus die Integration aller Ressourcenplanungen und einer Aufgabenplanung betrieben wird[12].

Die grundlegende Literatur von Frido Wagener zur Problematik einer "integrierten Landesentwicklungsplanung" stammt schon aus den frühen 70er Jahren[13], sie gab jedoch wesentliche Anstöße zu dieser Arbeit. Daneben entstand eine Reihe von Schriften zum Problemkreis Raumordnung/Landesplanung bzw. Landes-

7) Vgl. hierzu Hogeforster/Waterkamp 1975, S. 397 f.; Ossenbühl 1974, S. B 40 ff.; Wille 1976, S. 440 ff.;
Schon eine Erweiterung um räumliche Aspekte wirft Probleme auf, vgl. Blumenberg 1977, S. 408 ff.

8) Eine Zwischenstellung nimmt der Vorschlag Molters ein (Molter 1975), aus einer Verknüpfung der Finanzplanung mit raumplanerischen Elementen ein umfassenderes Planungssystem zu entwickeln, dem jedoch immernoch die Mängel einer Finanzplanung anhaften würden. So Beus 1978, S. 187 f.

9) Zumindest in der Bundesrepublik, vgl. David 1983, S. 287.

10) Vgl. hierzu ausführlich Schröder/Wolff 1983, S. 140 ff.; Thoss 1983, S. 2; Weyl 1983, S. 264; Wolff/Hogeforster 1982, S. 599.

11) So bei Beus 1978, S. 181; Comes/Struff 1980, S. 99.

12) Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 40; Hogeforster/Waterkamp 1975, S. 397 f.; Wahl 1978 I, S. 271.

13) Wagener 1970a, 1970b, 1972a, 1973, 1975a.

entwicklungsplanung, deren Autoren sich auf die reine Darstellung dieser Planungssysteme beschränken und sie meist unter typisch rechtswissenschaftlichen Fragestellungen problematisieren[14]. Die nicht rechtswissenschaftlich orientierte Literatur beschäftigt sich lediglich mit einer sog. "räumlichen Entwicklungsplanung" und konnte deshalb zu der hier behandelten Thematik nur ansatzweise beitragen[15]. Umfangreicher, aber durch die andersgearteten Probleme einer Kommune kaum auf Länderebene zu übertragen, sind inzwischen die Veröffentlichungen zur Stadtentwicklungsplanung[16]. Eine Vielzahl von Abhandlungen beschäftigt sich mit einzelnen, speziell inhaltlichen Problemen einer Landesplanung[17] und läßt damit das übergreifende Anliegen dieser Arbeit außer acht, nämlich den Interdependenzen öffentlichen Handelns im Planungsbereich Rechnung zu tragen. Lediglich Wahl[18] bemühte sich in jüngerer Zeit, diese Zusammenhänge anhand der Landesentwicklungsplanung ausführlich darzustellen.

Um grundlegende leistungsfähige Elemente solcher Planungssysteme auf Länderebene herauszuarbeiten, möchten wir aus zwei Gründen die Planungen Hessens, Bayerns und Niedersachsens heranziehen. Erstens erscheinen sie bei Durchsicht der einschlägigen Literatur unter Integrationsaspekten als sehr weit entwickelt[19]. Zweitens erheben sie selbst den Anspruch, mit ihren Integrationsbemühungen sehr weit vorzudringen:

"Mit der Politik der Landesentwicklung als umfassender gesellschaftspolitischer Aufgabe war Hessen bei dem in allen Bundesländern Anfang der siebziger Jahre zu beobachtenden Übergang von der vorwiegend flächenbezogenen Planung zu einer umfassenden, die Raum- , Fach- und Finanzplanung integrierenden Entwicklungsplanung am weitesten fortgeschritten. Der LEP wurde zur Grundlage der integrierten Landesentwicklungsplanung, die auch für andere Bundesländer

14) So z. B. Beus 1978, Erbguth 1975 und 1980, Niemeier 1976, Ossenbühl 1974. Vgl. hierzu auch Fürst/Hesse 1981, S. 3.
Ein Grund hierfür mag darin liegen, daß in den Landesplanungsstäben meist Juristen anzutreffen sind, so Geissler 1969, S. 103; vgl. auch Wettmann 1972, S. 80.

15) Hierzu gehören z. B. Blumenberg 1977 und Brösse 1975.

16) Aus neuerer Zeit z. B. Arend 1982; Buhr/Pauck 1981; Straßer 1981.

17) V. a. in der Reihe "Informationen zur Raumentwicklung" z. B. die Artikel von Baestlein/ Wankerl 1981, Naylor 1981, Naylor/Türke 1982, Schliebe 1983, Schulz-Trieglaff 1982.

18) Bezeichnenderweise allerdings eine rechtswissenschaftliche Habilitationsschrift, vgl. Wahl 1978 I und II.

19) So z. B. die Darstellungen bei Beus 1978, S. 44 ff.; Ossenbühl 1974, S. B 43; Wahl 1978 II, S. 117 ff.; Wille 1980a, S. 617.

und den Bund richtungsweisend war"[20].

"Das von der Bayerischen Staatsregierung im Landesentwicklungsprogramm gesteckte Ziel, allen Bürgern bestmögliche, in Stadt und Land möglichst gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen, erfordert den koordinierten Einsatz aller staatlichen und kommunalen Aktivitäten"[21].

"Die Mittelfristige Planung des Landes Niedersachsen ... verbindet die Landesentwicklungsplanung mit der mittelfristigen Finanzplanung des Landes ... . Die langfristige Planung des Landes-Entwicklungsprogramms wird dabei unter Einbeziehung neuer Erkenntnisse in zeitlicher, sachlicher, finanzieller und regionaler Sicht konkretisiert und mit der Finanzplanung auf einen Fünfjahreszeitraum abgestimmt"[22].

Zur empirischen Analyse der Planungssysteme dieser drei Bundesländer wird anschließend zunächst ein idealtypisches Konzept einer "integrierten Landesentwicklungsplanung" entworfen. Ihm liegen zwar die generellen Integrationsprobleme einer öffentlichen Planung zugrunde, es betont jedoch mit den hier gewählten Schwerpunkten mehr die spezifischen Aspekte, die sich aus dem raumplanerischen Ursprung der Landesentwicklungspläne ergeben. Dieses Konzept einer "integrierten Landesentwicklungsplanung" liefert auch die Ansatzpunkte für die nachfolgende problemorientierte Darstellung und Analyse der drei realen Planungssysteme. Der letzte Teil der Arbeit zielt darauf ab, aus der vorangegangenen Analyse zwar kein ausdifferenziertes öffentliches Planungssystem zu entwickeln, aber jene leistungsfähigen Planungselemente herauszuarbeiten, die in anderen Planungssystemen Anwendung finden könnten.

20) HESSEN '80, Heft 6, S. 34.

21) Landesplanung in Bayern, S. 13.

22) Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3.

II. Von der Raumplanung zur integrierten Entwicklungsplanung

Das zentrale Anliegen dieses Abschnitts besteht darin, als Grundlage für die empirische Analyse der realen Planungssysteme ein idealtypisches Konzept einer sog. "integrierten (Landes-)Entwicklungsplanung" (iEP) zu entwerfen. Da sich die hier betrachteten Planungssysteme aus den gemäß § 5 BROG und den jeweiligen Landesplanungsgesetzen (LPlG) aufzustellenden Raumordnungsplänen bzw. -programmen entwickelten, erscheint es sinnvoll, vorab auf den inhaltlichen Umfang einiger anderer "Planungsbegriffe" einzugehen. Erst darauf aufbauend soll anschließend als Paradigma eine integrierte Entwicklungsplanung konzipiert werden. Eine solche Vorgehensweise bietet sich auch deshalb an, weil über die inhaltliche Ausgestaltung der Entwicklungsplanung, trotz einer inzwischen recht eindeutigen Terminologie, jedoch allgemein noch Uneinigkeit herrscht[23]. Zu Meinungsverschiedenheiten trug wohl bei, daß es für diese aus der Raumordnung/Landesplanung weiterentwickelte Planungsform keine (einheitlichen) gesetzlichen Regelungen gibt. Das führte dazu, daß im Augenblick einerseits eine Fülle von "Entwicklungsplänen bzw. -programmen" existieren, die sich jedoch inhaltlich wesentlich unterscheiden und auf der anderen Seite ganz unterschiedlich bezeichnete Pläne einander in der Ausgestaltung ähnlich sind[24].

Mit der Abgrenzung der Begriffe "Raumordnung", "Raumplanung", "Landesplanung", "Entwicklungsplanung"(EP) und "integrierte Entwicklungsplanung" (iEP) möchten wir deshalb einer möglichen Verwirrung durch diese Begriffsvielfalt vorbeugen. Die in der Literatur häufig getroffene Unterscheidung zwischen "Plan" und "Programm" - allerdings auch hier nicht immer identisch[25] - wird im folgenden nicht übernommen. Beide Begriffe stehen vielmehr synonym nebeneinander, da auch die Planungspraxis in dieser Hinsicht wenig differenziert.

23) Vgl. Wahl 1978 I, S. 259.
Noch 1970 wird der Begriff "Entwicklungsplanung" im HDRR unter dem Stichwort "Entwicklungsländer" aufgeführt, vgl. auch Heigl 1973, S. 87.

24) Vgl. die Zusammenstellungen bei Brösse 1975, S. 255 ff.; Roesler/Stürmer 1975, S. 34 f.; Wagener 1972a, S. 34 f. So auch Wahl 1978 I, S. 259.
Schäfers macht diese mangelnde Einheitlichkeit in der Terminologie sogar für Probleme bei derPlanverwirklichung verantwortlich, vgl. Schäfers 1982, S. 238.

25) Zu Definitionen von "Plan" und "Programm" z. B. Blumenberg 1977, S. 167 f.; Erbguth 1975, S. 45; Heigl/Hosch 1973, Art. 1, Rdnr. 39; Niemeier 1976, S. 58; Wille 1976, S. 431; Wille 1980a, S. 597.

II.1. Raumordnung - Raumplanung - Landesplanung

Stellvertretend für viele dem Sinn nach identische Definitionen des Begriffes "Raumordnung" sei an dieser Stelle die von Heigl aufgeführt, der darunter "die gesamte staatliche Tätigkeit, die zur bestmöglichen Entwicklung des Landes entsprechend einem geordneten Leitbild beiträgt"[26)] versteht. Dieser Raumordnungsbegriff deckt inhaltlich zwei Aspekte ab: Raumordnung bedeutet Gestaltung des (von selbst nicht optimalen) Verhältnisses zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Raum[27)] und sie umfaßt alle staatlichen Aktivitäten, die diese gewünschte Raumordnung herbeiführen sollen[28)]. Ein Instrument, das dem Staat zur Erfüllung seiner Raumordnungsziele zur Verfügung steht, ist die Raumplanung[29)], die, sofern sich ihr Wirkungsbereich auf ein Bundesland beschränkt, als "Landesplanung" bezeichnet wird und nach dem jeweiligen Landesplanungsrecht geregelt ist[30)]. Raum- bzw. Landesplanung stellt damit einen Teilbereich der Raumordnungpolitik dar. Die Größe des durch sie abgedeckten Ausschnitts hängt allerdings entscheidend davon ab, wie umfassend man den Begriff der Landesplanung versteht[31)].

Bis Mitte der 60er Jahre beschränkte sich die räumliche Planung (zumindest

26) Heigl 1976, S. 2; ähnlich Erbguth 1975, S. 5 f.
Die typische Raumordnungsliteratur bezeichnet diese Definition als "dynamisch", im Gegensatz zur statischen Auffassung, nach der Raumordnung (oder auch "räumliche" Ordnung, so Wahl 1978 I, S. 17) den jeweiligen tatsächlichen Zustand eines Raumes beschreibt. Vgl. Bielenberg/Erbguth 1979, K § 1, Rdnr. 42; Erbguth 1975, S. 5; Heigl/Hosch 1973, Art. 1, Rdnr. 3.Da sich im ökonomischen Sprachgebrauch mit den Begriffen "statisch" und "dynamisch" andere Vorstellungen verbinden, wollen wir eine solche Unterscheidung in diesem Zusammenhang nicht anwenden.

27) So z. B. Müller, G. 1970, Sp. 2460; ähnlich Heigl/Hosch 1973, Art. 1, Rdnr. 4.

28) Synonym wird gelegentlich der Begriff "Raumordnungspolitik" verwendet, vgl. die identische Definition bei Brösse 1975, S. 1 und die Definitionen bei Bielenberg/Erbguth 1979, K § 1, Rdnr. 43, 44; Wahl 1978 I, S. 17.

29) So z. B. Erbguth 1975, S. 5 (FN 9); Schmidt-Aßmann 1972, S. 122; Wahl 1978 I, S. 17.
Andere Instrumente wären danach Infrastruktur- oder Investitionspolitik, aber auch z.B. Subventionsgesetze. Vgl. Bielenberg/Erbguth 1979, K § 1, Rdnr. 44.

30) So bei Erbguth 1975, S. 6; Heigl 1976, S. 2; Wahl 1978 I, S. 18.

31) Vgl. Bielenberg/Erbguth 1979, K § 1, Rdnr. 48.

größtenteils) auf eine sog. "Negativplanung"[32], die nicht beabsichtigte, gesellschaftliche Prozesse im Raum im Sinne einer aktiven Gestaltung zu beeinflussen. Vielmehr zielte die nur rahmensetzende, überfachliche Raumplanung lediglich darauf ab, schädliche Entwicklungen abzuwehren und eine erwünschte Entwicklung zu ermöglichen, indem sie vorausschauend eine bestimmte Flächennutzung, d.h. eine Raum- und Siedlungsstruktur, festlegt[33]. Pläne und Programme, die die Landesplanungsbehörden zu diesem Zweck erstellten, lassen daher auch die Fragen offen, ob und wenn, von wem, wann und mit welchen Mitteln die darin vorgesehene Nutzung des Raumes überhaupt verwirklicht werden soll[34].

Mit Inkrafttreten des BROG vom 8.4.1965 vollzog sich auch offiziell ein Wandel im Verständnis der Raum- bzw. Landesplanung. Nach § 3 Abs. 1 gelten die Vorschriften des BROG bei "Planungen und sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird (raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen)". Diese Bestimmung dehnte den Inhalt räumlicher Planung von der reinen Flächennutzungsplanung (der sog. raumbeanspruchenden Planung) auf alle Tätigkeiten aus, die Flächen beanspruchen und/oder durch ihre inputs bzw. outputs die Entwicklung eines Gebietes beeinflussen (wollen)[35]. Zur Raum- bzw. Landesplanung zählen seitdem nicht mehr nur die Festlegung von Raum- und Siedlungsstrukturen, sondern auch alle raumbedeutsamen Elemente verschiedener Fachplanungen, z.B. raumwirksame öffentliche Investitionen (vor allem Infrastrukturinvestitionen), Subventionen und sonstige Fördermaßnahmen[36]. Der Einsatz dieser raumbedeutsamen öffentlichen Instrumente nimmt neben der bloßen Koordination der Fachplanungen auf ein räumliches Strukturziel hin, tatsächlich Einfluß auf die

32) Niemeier 1972, S. 12. Vgl. auch Beus 1978, S. 2. Die Bezeichnung als Raumplanung "im engeren Sinn" ist identisch mit dieser Negativplanung. Vgl. Blumenberg 1977, SS. 19, 23; Fahnemann 1980, S. 13.

33) Daher auch die gelegentlich verwendeten Bezeichnungen "Freihalteplanung", "Flächennutzungsplanung", "Anpassungsplanung", "Auffangplanung", "Ordnungsplanung", "Passivplanung". Vgl. hierzu z. B. Beus 1978, S. 2 ff.; Ernst 1973, S. 81 f.; Feußner/Wagner 1969, S. 220 f.; Ossenbühl 1974, S. B 31; Spehl 1981, S. 97; Wagener 1970a, S. 47; Wagener 1970b, S. 94; Wagener 1973, S. 15 f.; Wahl 1978 I, S. 251 f.

34) Wagener 1970b, S. 94; Wagener 1973, S. 16; Wagener 1975a, S. 139.

35) Vgl. Blumenberg 1977, S. 63; Fürst/Hesse 1981, S. 1; Wahl 1978 I, S. 217 f.; zum Begriff "raumbedeutsam" ausführlich David 1982, S. 43 ff.

36) So bei Blumenberg 1977, S. 19; Ernst 1973, S. 81 f.; Heigl 1976, S. 5; Wahl 1978 I, S. 217 f.

Verwirklichung von Zielen und kann Entwicklungen initiieren bzw. steuern, so daß sich zu Recht in diesem Fall von einer "Aktiv- oder Positivplanung"[37] sprechen läßt. Denkt man an den Gestaltungsgedanken, der für die Definition des Begriffes Raumordnung so wesentlich war, ist es nicht verwunderlich, daß das BROG nun nicht mehr die Raumplanung, sondern die "Raumordnung und Landesplanung" regeln möchte[38].

In Anlehnung an die oben getroffenen Unterscheidungen soll im folgenden nur von Raumplanung die Rede sein, wenn es sich um die bloße Festlegung einer zukünftigen Flächennutzung handelt, während mit den Begriffen "Raumordnung und Landesplanung" immer der Gestaltungsgedanke verbunden wird. Pläne bzw. Programme, die in Erfüllung des BROG 1965 und der jeweiligen LPlG entstanden, streben entsprechend der obigen Definition eine konkrete Entwicklung von Verhältnissen im Raum an, soweit diese im Einflußbereich des öffentlichen Sektors liegt. Sie verfolgen damit den Gestaltungsgedanken, der der Raumordnung und Landesplanung immanent ist. Sie lassen jedoch weiterhin Angaben darüber vermissen, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Reihenfolge Maßnahmen verwirklicht und wie sie finanziert werden sollen[39]. Für diese Pläne/Programme prägte Wagener den (kritischen) Begriff der "Ende-offen-Planungen"[40], denen Zeit- und Finanzbezug fehlt, die deshalb keine Fristen für die (Zwischen-)Zielverwirklichung und keine Prioritäten kennen. Steht aber den Zielvorstellungen kein finanzieller Rahmen gegenüber, so besteht die Gefahr unrealistischer Planinhalte, deren Verwirklichung dann an der mangelnden Finanzierbarkeit scheitert[41]. Ist zudem für die Verwirklichung der Ziele kein Zeithorizont gesetzt, bereitet

37) Niemeier 1972, S. 12; Wahl 1978 I, S. 251 f.; vgl. auch Blumenberg 1977, S. 24; Fahnemann 1980, S. 14 f.

38) So auch Heigl 1976, S. 1 f.: "Der Begriff der Raumplanung erweist sich für die Landes- und Regionalplanung als zu eng, weil bei ihm die Rauminanspruchnahme einseitig betont wird." Auch er empfiehlt stattdessen, von "Raumordnung und Landesplanung" zu sprechen, wenn der Gestaltungsgedanke nicht untergehen soll. Teilweise wird entsprechend der Begriff "Raumplanung im weiteren Sinne" verwendet, vgl. Blumenberg 1977, S. 23; Fahnemann 1980, S. 13.

39) Vgl. Pühl 1979, S.16; Wahl 1978 I, S. 253.

40) Wagener 1972a, S. 51; Wagener 1975a, S. 139.

41) Vgl. Beus 1978, S. 189; Heigl 1973, S. 86; Roesler/Stürmer 1975, S. 44 f.; Splitt 1980, S. 66; Wagener 1970b, S. 96; Wagener 1972a, S. 51; Weyl 1969, S. 478; Wille 1976, S. 455 f.; Wille 1980a, S. 617.

nicht nur die Abschätzung des Finanzrahmens Schwierigkeiten, es erübrigt sich auch eine Erfolgskontrolle[42]. Fehlende zeitliche und finanzielle Aspekte verhindern nicht zuletzt eine (implizite) Prioritätenbestimmung, die bezüglich der optimalen Wirkung von Maßnahmen zur Erreichung einer gewünschten Entwicklung in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht zu treffen wäre[43].

II.2. Entwicklungsplanung

Aus den Mängeln der eben erwähnten Pläne/Programme der Raumordnung und Landesplanung entwickelten sich die Vorstellungen über den Inhalt einer anderen Planungsform, die die Literatur allgemein mit dem Begriff "Entwicklungsplanung"(EP) belegt[44]. Sie soll ihren Entwicklungszielen einen Zeitraum zur Verwirklichung vorgeben, die Reihenfolge der Verwirklichung festlegen und die finanziellen Ressourcen in die Planung einbeziehen. Damit trägt sie auch zur horizontalen Koordination der staatlichen Fachplanungen bei[45] und ist, im Gegensatz zur Raumordnung und Landesplanung, vor allem bei interdependenten Aufgaben das "wirksamere Instrument zur Bewältigung der Zukunft"[46].

Im Vorgriff auf das Konzept einer iEP möchten wir betonen, daß sich die Zielplanung im Falle der Entwicklungsplanung auf rein raumordnerische Aufgaben beschränkt, die an räumlichen Disparitäten und der Schaffung gleichwertiger Le-

42) So Beus 1978, S. 189; Wagener 1970b, S. 96; Wagener 1972a, S. 51.

43) Vgl. z. B. Beus 1978, S. 190; Wagener 1972a, S. 51; Weyl 1969, S. 478.
Eine explizite, programmatisch fundierte Prioritätenliste erübrigt sich dadurch nicht. Vgl. Wille 1976, S. 433; Wille 1980a, S. 598.

44) Wer den Begriff geprägt hat, war nicht festzustellen. Zu den ersten, die ihn verwendeten, gehörten jedoch Weyl 1969 und Wagener 1970b.
Wir wollen uns bei der Darstellung der Inhalte einer EP bewußt kurz fassen, da sie als eine Vorstufe zum Konzept der iEP anzusehen ist. Diese wird anschließend ausführlich dargelegt und greift alle wesentlichen Charakteristika nochmals auf.

45) Diese Definition findet sich z. B. bei Beus 1978, S. 17 u. S. 189 ff.; Bielenberg/Erbguth 1979, K § 1, Rdnr. 9 u. 10; Erbguth 1980, S. 12; Wagener 1970a, S. 47; Wagener 1970b, S. 93; Weyl 1969, S. 477 ff.

46) Wagener 1970a, S. 47; Wagener 1970b, S. 93.

bensbedingungen in verschiedenen Regionen ansetzen[47]. Daher findet man - als Abgrenzung zur iEP - auch häufig die Bezeichnung "räumliche Entwicklungsplanung"[48].

II.3. Integrierte Entwicklungsplanung

Das Konzept einer sog. "integrierten (Landes-)Entwicklungsplanung" (iEP), das hier der Analyse realer Planungssysteme zugrunde liegen soll, läßt sich von zwei Seiten her aufbauen. Die Anforderungen an diesen Planungstyp müssen einmal dem allgemeinen theoretischen Konzept einer integrierten Planung genügen. Die Vorstellungen, die hinter einer iEP stehen, lassen sich jedoch ebenso aus den spezifischen, praktischen Problemen herleiten, die die Entwicklung aus der räumlichen Planung mit sich bringt. Wie oben erwähnt, wollen wir uns vorrangig dem zweiten Weg zuwenden. Der theoretische Hintergrund einer "integrierten Planung" soll nur deshalb zu Beginn kurz gestreift werden, um zu verdeutlichen, daß sich alle später angeführten spezifischen Integrationsfragen unter theoretischen Aspekten hierauf zurückführen lassen.

Dem Gedanken einer integrierten öffentlichen Planung liegt ein weiter Planungsbegriff zugrunde, der alle Planungsträger und nahezu den gesamten Entscheidungsprozeß umfaßt[49]. Dies bedeutet, daß sich der Planungsprozeß aus den einzelnen Phasen Diagnose/Prognose, Zielbildung, Maßnahmeplanung und Kontrolle zusammensetzt[50]. Im Gegensatz zum sog. dezisionistischen Planungskonzept[51] sind diese Planungsschritte bei einer integrierten Planungsform allerdings nur theoretisch zu isolieren und durch vielfältige Vor- bzw. Rückkopplun-

47) Typische Ziele sind z. B.: ausreichende Infrastrukturausstattung in zumutbarer Entfernung; Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen; Steigerung der Attraktivität ländlicher Räume; Verhinderung negativer Wanderungssalden. Vgl. z. B. Brösse 1975, S. 84; Fürst/Hesse 1981, S. 20 ff.; Schröder/Wolff 1983, S. 140 f.; Wolff/Hogeforster 1982, S. 599.

48) Erbguth 1975, S. 198 f.; Wagener 1970a, S. 47; Waterkamp 1975, S. 644.

49) Vgl. Wille 1976, S. 459; ähnlich Wegelin 1978, S. 10 f.

50) So bei Wille 1976, S. 459 f.;
Die Planungsphasen können noch tiefer untergliedert werden, so z. B. bei Wagener 1970a, S. 51, der 12 Phasen anführt. Ähnliche Charakterisierung von Planungsprozessen bei Ossenbühl 1974, S. B 36 f.

51) Vgl. Wille 1976, S. 457 f.

gen miteinander verbunden. So verstanden ist öffentliche Planung "ein permanenter Prozeß mit nur undeutlicher Markierung von Abschnitten. Es besteht keine streng zeitliche Abfolge; Überlappungen und Rückkopplungen sind das Übliche"[52]. Aber nicht nur hinsichtlich des (technischen) Ablaufs der Planung ist von Integration zu sprechen. Integration erweist sich auch in der Sache als notwendig, da meist stark interdependente Aufgabenbereiche bezüglich ihrer Ziele und der beanspruchten Ressourcen einer Abstimmung bedürfen, um utopische Wünsche zu vermeiden, die eine von der Ressourcenplanung isolierte Aufgabenplanung erzeugen kann. Dies begünstigt Planungsmißerfolge ebenso, wie der fehlende programmatische Bezug rein ressourcenorientierter Querschnittsplanungen und eine mangelnde Integration dieser Ressourcenplanungen untereinander[53].

Als Folge dieses in dynamischer Sicht "permanenten" Planungsprozesses entstehen vielfältige Integrationsaspekte und ein gesteigerter Koordinationsbedarf, denen die öffentliche Planung vor allem unter folgenden Aspekten gerecht zu werden hat[54]:

(1) Integration von Basiseinheiten (Referate), ressortinternen Planungsabteilungen und Ressortspitze
(2) Integration von Ressort und interministerieller Planungabteilung
(3) Integration supranationaler Entscheidungseinheiten, Bund, Länder, Gemeinden und Parafisci
(4) Integration von Exekutive und Parlament
(5) Integration verschiedener Querschnittsplanungen (Ressourcenquerschnittsplanungen, Aufgabenplanung, konjunkturpolitische Steuerung)
(6) Integration von Querschnitts- und Fachplanungen der Ressorts
(7) Integration von lang-, mittel- und kurzfristigen Planungen
(8) Integration von Planung, Vollzug und Kontrolle

52) Wagener 1970a, S. 50; so auch Bullinger 1982, S. 465; Feußner/Wagner 1969, S. 220; Wille 1976, S. 456 ff. Ernst 1973, S. 82 fordert deshalb, von "integrierender" Planung zu sprechen.

53) Vgl. z. B. Roesler/Stürmer 1975, S. 8; Wahl 1978 I, S. 5 ff.; Wegelin 1978, S. 10; Wille 1976, S. 444 f. u. S. 464 f.; Wille 1980a, S. 605.

54) Als weiterer Grund kommt hinzu, daß sich Planungsprobleme i.d.R. nicht mit der Zuständigkeitsabgrenzung decken.

(9) Integration programmatischer, analytischer und informatorisch-organisatorischer Aspekte
(10) Integration allokativer, distributiver und stabilisierungspolitischer Wirkungen der Planungsinstrumente
(11) Integration ökonomischer, soziologischer, politischer Faktoren[55].

Obwohl sich die spätere Analyse nicht einer an diese Aufzählung angelehnten Vorgehensweise bedient, lassen sich jedoch alle im folgenden angesprochenen Planungsprobleme durchaus einem dieser elf Punkte zuordnen.

Eine iEP soll sich - über die (räumliche) Entwicklungsplanung hinaus - an allen gesellschaftspolitischen Aufgaben des öffentlichen Sektors orientieren[56]. Der Raumfaktor deckt hierbei nur noch einen Teilbereich der Planung ab, der als Mittel zur Zielerreichung anzusehen ist[57]. Räumliche Planung berührt um so mehr die gesamten öffentlichen Aufgaben, je kleiner der Planungsraum gewählt wird. Zwischen der auf Bundesebene und derjenigen auf Gemeindeebene nimmt die Landesplanung eine Zwischenstellung ein, bei der die raumbezogene Planung schon einen großen Teil der zu bewältigenden Aufgaben erfaßt[58]. Hinzuzufügen wären dann lediglich die (fehlenden) Bereiche, die nicht bzw. nur mittelbar raumbedeutsam sind, wie z.B. Gesetzgebungsprogamme und eine Reihe nichtinvestiver Maßnahmen[59]. Darüber hinaus orientiert sich die Raumordnungspolitik als "Entwicklungs-"politik zunehmend nicht mehr an rein quantitativen, ökonomischen Wachstumszielen, auch sie tendiert heute vielmehr zur Betonung qualitativer, immaterieller Wohlstandsziele und schlägt damit einen Weg ein, der in typischen gesellschaftspolitischen Zielen mündet[60]. Erst mit der Berücksichtigung aller Aufgaben auf Landesebene besteht auch die Möglichkeit, explizite

55) So beispielhaft aufgezählt bei Wille 1976, S. 464.

56) So eigentlich schon Wagener 1970b, S. 98; Weyl 1969, S. 476. Ebenso Erbguth 1975, S. 92; Zimmermann 1979, S. 13.
Niemeier nennt die iEP deshalb "Gesamtentwicklungsplanung", Niemeier 1976, S. 20. Vgl. auch die Definition "Landesentwicklungsplanung" bei Fürst/Hesse 1981, S. 1.

57) Vgl. Ruckstuhl 1976, S. 105; Schröder/Wolff 1983, S. 23.

58) Vgl. Beus 1978, S. 181; Ernst 1973, S. 81.

59) So Beus 1978, S. 181 f. Ähnlich Comes/Struff 1980, S. 74.

60) Dies ergibt sich aus einem Trendszenario, das die PROGNOS AG im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau durchführte. Schröder/Wolff 1983, S. 140 ff. Vgl. auch Thoss 1983, S. 2; Wolff/Hogeforster 1982, S. 599.

Prioritäten bzw. Posterioritäten zu setzen, durch die sich die Bedeutung einer Aufgabe gegenüber allen anderen ausdrückt[61]. Eine so verstandene Aufgabenplanung sollte sich, schon im Interesse einer Erleichterung der Integration von Vollzug und Kontrolle in die Planung, um konkrete Ziele (sog. "objectives") bemühen, die eine Operationalisierung und Evaluation ermöglichen[62]. In diesem Zusammenhang sei jetzt schon angedeutet, daß hierbei das Konzept sozialer Indikatoren, wenn es sich um die Berücksichtigung nicht-ökonomischer Kategorien handelt, große Bedeutung erlangen kann[63].

Für eine iEP wird desweiteren gefordert, sie solle - im Gegensatz zur beschriebenen Raumordnung und Landesplanung - die tatsächliche Durchführung der Maßnahmen vorsehen bzw. vorbereiten[64]. Neben der Bemühung um konkrete Ziele setzt dies zunächst eine sachliche Präzisierung und Operationalisierung der angestrebten Ziele voraus. Letztere kommt vor allem in der Angabe konkreter Maßnahmen bzw. der Integration von Planungen und Maßnahmen der Fachressorts zum Ausdruck, da nur dort die notwendigen detaillierten Probleminformationen vorhanden und nur diese Stellen für die spätere Durchführung zuständig sind[65]. Daneben muß eine zeitliche Konkretisierung der langfristigen Planung erfolgen, die für die Zielerreichung (einschließlich der von Teilzielen) einen Zeitrahmen festlegt, damit zu festen Zeitpunkten eine Kontrolle einsetzen kann[66]. Zuletzt ist von einer auf Durchführung angelegten iEP zu verlangen, daß sie die ursprüngliche Raumplanung miteinbezieht und so für eine räumliche Präzisierung ihrer Vorstellungen sorgt[67]. Hierdurch wird berücksichtigt, daß "Raum" eine knappe Ressource darstellt, deren Nutzung sog. räumliche Organisationsmittel koordinieren, und daß bestimmte Maßnahmen in verschiedenen Gebieten unterschied-

61) Vgl. Wegelin 1978, S. 120 f. u. S. 126 f.; so auch Wille 1976, S. 440.
Implizit erfolgt eine Schwerpunktbildung über knappe Ressourcen, die zwar limitieren, jedoch nicht allein entscheidend sein sollen, vgl. Böhret 1976, S. 168.

62) Vgl. hierzu die Ziel-Mittel-Hierarchie bei Wille 1980b, S. 138 f.

63) Vgl. Wille 1976, S. 460 ff.; Wille 1980a, S. 605 ff.; Wille 1980b, S. 133 ff.

64) Diesen Aspekt betont vor allem Wagener 1972a, S. 51; Wagener 1973, S. 34.

65) Vgl. Kappert 1978, S.2; ähnlich D'Alleux 1982, S. 135; Erbguth 1975, S. 92; Wagener 1972a, S. 51; Wagener 1973, S. 34; Wille 1976, S. 465.

66) Vgl. Wagener 1972a, S. 51; Wagener 1973, S. 34.

67) Vgl Wahl 1978 II, S. 128.

liche Wirkungen zeigen können. Dies drückt sich in der Planung durch Regioneneinteilung und Formulierung von Teilzielen bzw. -maßnahmen für diese aus[68].

Nicht zuletzt sollte sich eine iEP - im Gegensatz zur Raumordnung/Landesplanung und teilweise auch zur räumlichen Entwicklungsplanung - bemühen, neben der knappen Ressource "Raum" auch die Bereitstellung und Verwendung anderer (knapper) Ressourcen in die Planung mit einzubeziehen. Hierzu gehören im öffentlichen Sektor nicht nur finanzielle Ressourcen, sondern auch personelle und organisatorische Ressourcen, wie auch die zunehmend bedeutenderen ökologischen Ressourcen[69]. Da durch die Beanspruchung jeder einzelnen Ressource Interdependenzen zu den anderen entstehen, kann die fehlende Integration der Ressourcenplanungen mit der Aufgabenplanung innerhalb einer iEP und untereinander zu Planungsmißerfolgen führen. Die iEP darf sich somit nicht allein auf die Berücksichtigung finanzieller und räumlicher Aspekte beschränken[70].

Wahl charakterisiert eine integrierte Entwicklungsplanung im Vergleich mit den anderen erwähnten Planungstypen deshalb wie folgt:

- nicht boß Auffang- oder Anpassungsplanung, sondern gesellschaftsgestaltende und -verändernde, aktivsteuernde Planung,
- nicht bloß Negativ-, Freihalte- oder Begrenzungsplanung, sondern Positivplanung,
- nicht bloß Bereitstellungsplanung, sondern durch Vollzugsinstrumentarium auch auf Verwirklichung ausgehende Planung,
- nicht bloß Zielplanung, sondern auch die zeitliche und finanzielle Verwirklichung sowie die verwaltungsmäßige Durchführung mitumfassende Programm-, Investitions- und Maßnahmeplanung[71].

68) So Wahl 1978 II, S. 128; Wegelin 1978, S. 95.

69) Vgl. Becker 1973, S. 135 ff., Bielenberg/Erbguth 1979, K § 1, Rdnr 58; Waterkamp 1974, S. 21 f., Wille 1980a, S. 617

70) Vgl. Waterkamp 1975, S. 642; Wille 1976, S. 464 f., Wille 1980a, S. 617
Siehe auch schon FN 53).

71) Wahl 1978 I, S. 251 f.
Hier fehlt explizit eigentlich nur die Forderung nach Berücksichtigung aller Ressourcenplanungen. Vgl. auch König/Schimanke 1980, S. 111

In Anlehnung an die bisherigen Ausführungen soll Schaubild 1 die wesentlichen Unterschiede der angesprochenen Planungstypen nochmals übersichtsartig zusammenfassen.

Schaubild 1: Grundlegende Merkmale der verschiedenen Planungstypen

<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th rowspan="2">Zielsystem</th><th colspan="4">Konkretisierung der Pläne</th></tr>
<tr><th>sachlich</th><th>zeitlich</th><th>räumlich</th><th>finanziell</th></tr>
<tr><td>Raumplanung</td><td>räumlich, rahmensetzend</td><td>-</td><td>-</td><td>überfachliche Raumstrukturierung</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Raumordnung und Landesplanung</td><td rowspan="2">räumlich gestaltend</td><td rowspan="2">raumbedeutsame, meist investive Maßnahmen aus fachlichen Bereichen</td><td>-</td><td rowspan="2">Raumstrukturierung und räumliche Elemente der Fachbereiche</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Entwicklungsplanung</td><td>ja</td><td>ja</td></tr>
<tr><td>integrierte Entwicklungsplanung</td><td>gesellschaftspolitisch, gestaltend</td><td>investive, nichtinvestive Maßnahmen aller Art</td><td>ja</td><td>Raumstrukturierung und Regionalisierung der Maßnahmen als Teilbereiche</td><td>ja</td></tr>
</table>

Das beschriebene, idealtypische Konzept einer "integrierten (Landes-)Entwicklungsplanung" stellt hinsichtlich seiner integrativen Funktion zweifellos hohe Ansprüche. Die Vielschichtigkeit der Probleme und die damit verbundene Informationskomplexität, die dieses Planungssystem lösen soll, läßt erwarten, daß in der Praxis eine Bewältigung der angedeuteten Koordinations- bzw. Integrations-

vielfalt nicht, oder jedenfalls nur unvollständig erfolgt[72]. Es ist deshalb auch keineswegs beabsichtigt, die Qualität eines realen Planungssystems ausschließlich an seiner Nähe zu dem oben entworfenen theoretischen Konzept zu messen. Da meist schon positiv ins Gewicht fällt, wenn im Rahmen öffentlicher Planung überhaupt "entwicklungsplanerische Anstrengungen"[73] zu verzeichnen sind, soll die iEP zunächst nur die Ansatzpunkte liefern für die Fragestellung, inwieweit in der Realität mit diesen "Anstrengungen" Planungsprobleme gelöst wurden oder werden können.

Nach einer kurzen Darstellung des Aufbaus der drei Planungssysteme soll sich ihre Analyse unter Integrationsaspekten vor allem an folgenden Punkten orientieren:

- Bietet schon die Verzahnung im organisatorischen Aufbau Voraussetzungen für eine iEP?
- Gibt es Elemente in diesen Planungssystemen, die auf eine Integration von Aufgabenplanung, Operationalisierung, Durchführungsplanung (d.h. räumlicher, sachlicher und zeitlicher Konkretisierung der operationalen Ziele) und Kontrolle hindeuten?
- Wird der Beschränkung, die der Zielplanung durch knappe Ressourcen verschiedener Art auferlegt ist, durch die Bemühung um Integration von Ressourcenplanungen in die Programme Rechnung getragen?

Um die Komplexität dieser Zusammenhänge zu reduzieren, finden mehrere Aspekte nur am Rande Berücksichtigung. Die im Rahmen der öffentlichen Planung entstehenden Koordinationsprobleme erstrecken sich auf die vier Bereiche interne, externe horizontale, externe vertikale und externe Koordinierung[74]. Wir wollen hier hauptsächlich die interne Koordination, nämlich die zwischen den an der Planung beteiligten Ressorts des jeweiligen Landes betrachten. Nicht erörtert wird hier die externe horizontale Koordinierung sowohl über binnendeutsche Ländergrenzen als auch über die Staatsgrenzen hinweg, obgleich diese selbstver-

72) Hierauf weist auch Wegelin 1978, S. 40 f. hin.

73) So Wahl 1978 II, S. 157.

74) So die Unterteilung bei Roesler/Stürmer 1975, S. 8.

ständlich zu fordern ist und auch teilweise stattfindet[75]. Desweiteren bleibt die externe vertikale Koordination, die einen wesentlichen Aspekt in einem föderalistisch aufgebauten Staat darstellt, nur angedeutet[76] und die externe Koordinierung zwischen staatlichen und privaten Planungen spielt, da hier vorwiegend die Planung als Allokationsinstrument innerhalb des öffentlichen Sektors betrachtet wird, ebenfalls nur am Rande eine Rolle[77].

Da sich diese Arbeit mit allokativen Planungsproblemen beschäftigt, soll auf die Berücksichtigung der konjunkturpolitischen Steuerung als Querschnittsplanung verzichtet werden. Zweifellos kann eine fehlende konjunkturelle Absicherung der iEP zu einem Defizit an öffentlichen Leistungen führen[78]. Ihre Einbindung in die iEP würde jedoch vermutlich die Integrationsanforderungen vorerst überschreiten. Maßnahmen konjunkturpolitischer Steuerung stehen im Rahmen der öffentlichen Planung zwar durchaus zur Diskussion, ihre Verbindung zur iEP jedoch nur im Sinne negativer Koordination, um zwischen den Grundsätzen der iEP und der konjunkturpolitischen Steuerung Zielkonflikte zu vermeiden. Große Bedeutung für die Anwendung bestimmter Planungssysteme besitzt unbestritten ihre Implementierung. Eine falsche Implementationsstrategie kann den Erfolg eines integrierten Planungssystems, auch wenn es von der Konzeption her gelungen ist, in Frage stellen[79]. Wir wollen dennoch auch diese Problematik großteils außer acht lassen und nur Einzelfragen daraus im Kontext mit anderen Planungselementen analysieren[80], da sich inzwischen mit der Implementationsforschung ein separater Wissenschaftszweig gebildet hat[81]. Zudem scheint in allen

75) Im Zusammenhang mit dieser Problematik dominieren in der Literatur rechtliche Fragen, wie z. B. im Hinblick auf die Ausgestaltung verschiedener Organisationsformen der Zusammenarbeit. Hierzu sei auf die Literatur verwiesen, z. B. die Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bände 91, 100, 121, 148; Bleicher 1981; Erlwein 1981; Ernst 1968; Malchus 1975 u. 1978; Niemeier 1976; Schlögel 1982.

76) Erbguth vermutet, daß die vertikale Koordination zwischen einzelnen Fachplanungen keine größeren Probleme beinhaltet, vgl. Erbguth 1980, S. 8.

77) Ihre mangelhafte Ausgestaltung führt jedoch in einigen Zielbereichen tatsächlich zu Problemen, vgl. Bullinger 1982, S. 469.

78) Vgl. hierzu ausführlich Wille 1976, S. 464 u. S. 470 f.; Wille 1980a, S. 604 u. S. 617.

79) Vgl. Wille 1976, S. 473 f.

80) Die Frage entsprechender Fachkräfte zum Beispiel, die eine iEP bewältigen können, spricht Teil V an.

81) Vgl. z. B. Mayntz 1980; Wollmann 1980.

drei betrachteten Ländern die Landesentwicklungsplanung gut aufgenommen worden zu sein. Die Tatsache, daß HESSEN '80 derzeit nicht fortgeschrieben wird, liegt offensichtlich an den längst überholten Grundannnahmen des Programms und an der Schwierigkeit, einen so umfangreichen Plan, bevor ihn die Wirklichkeit wieder überholt, auf den aktuellen Stand zu bringen. "Niedersachsen 1985" ist aus einem weiteren Grund aus der Diskussion verschwunden. Hierfür zeichnete wohl der 1976 erfolgte Wechsel von der durch Ministerpräsident Kubel geführten SPD/FDP-Regierung, unter der das Landesentwicklungsprogramm entstanden war, zu einer von Ministerpräsident Albrecht geleiteten CDU/FDP-Regierung verantwortlich[82].

Die Diskussion der iEP erfolgt außerdem unabhängig von möglicherweise entstehenden rechtlichen Problemen, da, wie eingangs erwähnt, hierzu bereits eine Fülle juristischer Schriften existieren. Allerdings möchten wir nicht verschweigen, daß häufig eine rechtliche Bindung auch für diese Planungsform gefordert wird, die über die im BROG und in den LPlG festgelegte hinausgeht[83]. Da eine solche integrierte Planung sowieso ohne den guten Willen aller Beteiligten nicht zustande kommen kann, erscheint uns die derzeitige relative Unverbindlichkeit[84] der iEP in diesem Zusammenhang jedoch zweitrangig.

82) Seit den Wahlen 1978 bildet in Niedersachsen die CDU alleine die Regierung.

83) Vgl. z. B. Wahl 1978 I, S. 263.

84) Im Vergleich zur Raumordnung und Landesplanung, die das BROG und die jeweiligen Landesplanungsgesetze regeln, finden sich für weitergehende Planungskonzepte keine gesetzlichen Bestimmungen.

III. Aufbau und Organisation realer Planungssysteme

III.1. Überblick über die realen Planungssysteme

III.1.1. Hessen

Die Landesentwicklungsplanung Hessens ist in ein Planungssystem eingebettet, das sich zusammensetzt aus

(a) dem Landesraumordnungsprogramm (LROPr),
(b) dem Landesentwicklungsplan (LEP) und
(c) den regionalen Raumordnungsplänen (rROPl).

Rechtliche Grundlage für alle drei Teile bildet das hessische Landesplanungsgesetz (hessLPlG) i.d.F. vom 1.6.1970, dessen letzte Änderung am 15.10.1980 erfolgte[85]. Es enthält vor allem institutionelle und verfahrenstechnische Vorschriften zu den drei genannten Planungsinstrumenten, die nach § 1 Abs. 1 hessLPlG eine "den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung" schaffen sollen.

(a) Das Landesraumordnungsprogramm wurde mit Gesetz vom 18.3.1970 festgestellt und zuletzt 1980 geändert[86]. Es enthält nach § 2 Abs. 2 hessLPlG :

- im Teil A die raumpolitischen Grundsätze, die bei allen Maßnahmen, die die Gesamtentwicklung des Landes beeinflussen, zu beachten sind,
- im Teil B die Bestimmungen, die für die Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne gelten.

Ohne hier ausführlicher auf seine inhaltliche Ausgestaltung einzugehen, läßt sich das LROPr danach als typisches Programm einer Raumordnung und Landesplanung, wie sie oben definiert wurde, bezeichnen. Dies bedeutet, daß das LROPr zwar Vorstellungen über die Entwicklung von Verhältnissen im Raum vermittelt, aber keine Hinweise auf die konkrete Verwirklichung dieser Ziele - sei es

85) Hessisches Landesplanungsgesetz vom 4.7.1962 (GVBl. I, S. 311) i.d.F. vom 1.6.1970 (GVBl. I, S. 360) mit Änderungen vom 28.1.1975 (GVBl. I, S. 19), vom 24.6.1978 (GVBl. I, S. 396) und vom 15.10.1980 (GVBl. I, S. 377).

86) Gesetz über die Feststellung des Hessischen Landesraumordnungsprogramms und zur Änderung des Hessischen Landesplanungsgesetzes (Hessisches Feststellungsgesetz) vom 18.3.1970 (GVBl. I, S. 265) mit Änderung vom 24.6.1978 (GVBl. I, S. 396) und vom 15.10. 1980 (GVBl. I, S.377), Art. 3.

zeitlicher, sei es finanzieller Art - enthält. Es wird deshalb im Rahmen unserer empirischen Analyse nur eine untergeordnete Rolle spielen.

(b) Der LEP wird nach § 3 Abs. 1 hessLPlG durch Beschluß der Landesregierung festgestellt und anschließend dem Landtag zugeleitet. Dies geschah für den derzeit letzten LEP, den "Landesentwicklungsplan HESSEN'80" am 27.4.1971 durch die vom damaligen Ministerpräsidenten Osswald geführte SPD/FDP-Regierung[87]. § 3 Abs. 2 hessLPlG legt dessen (Mindest-)Inhalt fest. Er soll vor allem enthalten:

- eine Darstellung der vorhandenen und der anzustrebenden Raumstruktur des Landes und
- die staatlichen Fach- und Investitionsplanungen, die der Verbesserung der Raumstruktur des Landes dienen sollen.

Diese rechtlichen Regelungen über den Inhalt deuten im Sinne der obigen Definitionen also allenfalls auf eine Ausgestaltung als räumliche Entwicklungsplanung hin. Dieser Eindruck wird noch dadurch unterstützt, daß Teil A des LROPr als "auf lange Sicht aufgestellte Ziele der Landesplanung und raumpolitische Grundsätze" und Teil B als "Gesichtspunkte, die bei der Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne zu beachten sind"[88] dem LEP eingegliedert wurden. Beabsichtigt war mit dem LEP HESSEN'80 jedoch ein umfassender gesellschaftspolitischer Entwicklungsplan[89], der in seiner Intention der oben entworfenen iEP nahe käme.

Neben den erwähnten beiden Teilen des LROPr enthält der LEP gemäß den gesetzlichen Vorschriften, eine Darstellung der Siedlungsstruktur und der zentralen Orte, die planerischen Raumgliederungen, Entwicklungstendenzen von Bevölkerung und Wirtschaft als Grundlage für die raumbedeutsamen Planungen

87) Der LEP entstand mit der Absicht, zwei Planungsbereiche zu verknüpfen, nämlich die Raumordnung und die Investitionsplanung (den sog. "Großen Hessenplan" von 1965), vgl. Hüfner 1970, Sp. 1202.

88) HESSEN '80, Heft 1, S. 1-6 bzw. S. 85-92.

89) "'HESSEN'80' ist ein Landesentwicklungsprogramm, das die Absichten und Zielvorstellungen der Landesregierung in den Bereichen der Investitions-, Raumordnungs- und Gesellschaftspolitik zu einem umfassenden gesellschaftspolitischen Entwicklungsplan sinnvoll integriert." HESSEN'80, Heft 1, S. VII

und Maßnahmen[90]. Darüber hinaus beinhaltet der LEP, da er nicht als raumbezogener Entwicklungsplan gedacht war, einen Abschnitt über ausgewählte gesellschaftspolitische Aufgaben[91] und die Finanzierungsmöglichkeiten[92].

Den Rahmenplan, der die Jahre 1970-1985 abdeckt, unterteilen sog. Durchführungsabschnitte (DFA), die jeweils vier Planungsjahre umfassen, zeitlich. Es existieren bislang DFA für die Zeitabschnitte 1971-1974[93] und 1975-1978[94], die den Legislaturperioden der hessischen Landesregierung entsprachen. Sie sind die "flexiblen Teile (des hessischen Planungssystems, d.V.), durch die die langfristige Planung unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse realisiert wird"[95]. Sie konkretisieren dabei nicht nur Ziele, Maßnahmen und Aufwendungen für das gesamte Landesgebiet, sie regionalisieren darüber hinaus alle Angaben für die im Rahmenplan festgelegten sechs Planungsräume[96]. Für die Jahre 1979 bis zum Ende des Rahmenplans erschien kein DFA mehr. Laut Auskunft des Ministeriums für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten ist momentan auch kein neuer DFA in Arbeit.

Über das Ausmaß der tatsächlich in Erfüllung dieser DFA durchgeführten Maßnahmen und ihren Erfolg bezüglich der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Bevölkerung sollen sog. Ergebnisberichte (EB) im Rahmen des Planungssystems Aufschluß geben. Solche EB liegen für die Zeiträume 1968-1970[97], 1971-1974[98] und 1970-1978[99] vor. Sie erfüllen eine Informationsfunktion nach zwei Seiten. Intern dienen sie durch die Gegenüberstellung von Ist und Soll im Sinne einer Rückkopplung zur Information für nachfolgende evtl. zu korrigierende Planungen. Extern dienen die EB zur Verbesserung des Informationsstan-

90) HESSEN'80, Heft 1, S. 1-74.

91) HESSEN'80, Heft 1, S. 75-82.

92) HESSEN'80, Heft 1, S. 83 f.

93) HESSEN'80, Heft 2.

94) HESSEN'80, Heft 4.

95) HESSEN'80, Heft 2, S. V.

96) HESSEN'80, Heft 2, S. 56-72.

97) HESSEN'80, Heft 3.

98) HESSEN'80, Heft 5.

99) HESSEN'80, Heft 6.

des in der Öffentlichkeit[100]. Der Gesetzgeber schreibt die Ergebnisberichte als Teil des Planungssystems nicht vor. Ihre Erstellung erfolgt vielmehr freiwillig.

Ebenfalls nicht in Verbindung mit der Landesplanung gesetzlich verankert sind zwei weitere Programme der Landesregierung, die eine Konkretisierung des LEP bzw. dessen DFA beinhalten, obwohl sie nicht explizit in dieses Planungssystem eingebaut sind. Jährlich wird ein sog. "Arbeitsprogramm" erstellt, das Parlament und Öffentlichkeit über Gesetzesvorhaben und sonstige bedeutsame gesellschaftspolitische und administrative Maßnahmen informieren soll[101]. Darüber hinaus listen Jahresinvestitionsprogramme die Investitionsvorhaben der einzelnen Ressorts auf.

Die zeitliche Abfolge der einzelnen Teile des LEP-Systems macht Schaubild 2 deutlich.

(c) Die regionalen Raumordnungspläne (rROPl) dienen nach § 4 hessLPlG der sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung der Planungsregion und sollen in dieser Funktion eine räumliche, sachliche und materielle Konkretisierung von Zielen und Maßnahmen des LROPr, des LEP und von Fachplänen darstellen[102]. Den Mindestinhalt legt das LROPr fest. Nach Teil B Nr. 54 sind aufzuführen die vorhandenen und die zu schaffenden zentralen Orte mit ihrer Ausstattung, die Verflechtungsbereiche, Bevölkerungsstand und -entwicklung, die Planungen und Maßnahmen zu den im Teil A des LROPr genannten "Fachlichen Grundsätzen" sowie die Funktionen der Gemeinden in den Verflechtungsbereichen. Da der tatsächliche Inhalt nicht über diese Mindestvorschriften hinausgeht, werden die rROPl ebenso wie das LROPr in unserer Analyse nur eine untergeordnete Rolle spielen.

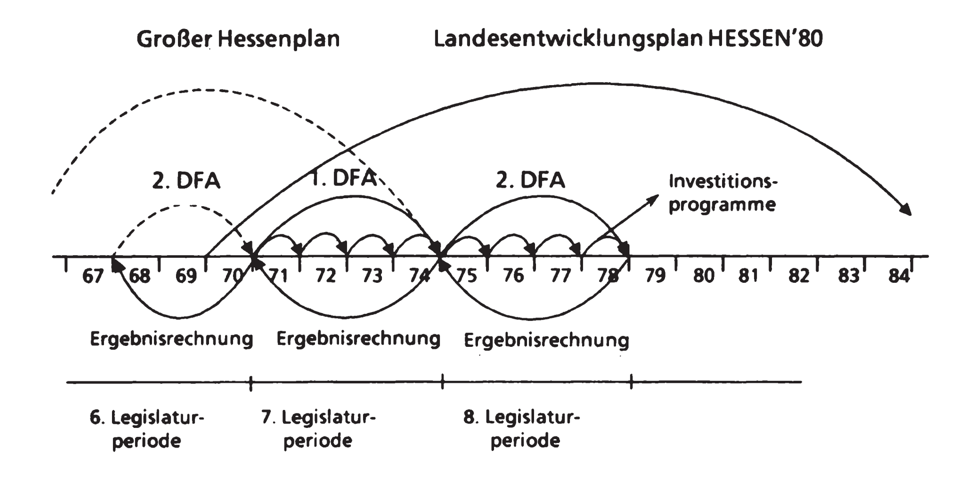
Derzeit besitzen noch die rROPl für die sechs alten Planungsregionen Osthessen, Starkenburg, Rhein-Main-Taunus, Nordhessen, Mittelhessen und Untermain

100) Vgl. HESSEN'80, Heft 6, S. 34. Vgl. HESSEN'80, Heft 5, S. V. Zu diesem Zweck wurde auch der EB 1968-1970 erstellt, obwohl er sich auf die Zeit vor dem LEP bezieht, vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 1.

101) Vgl. z.B. Arbeitsprogramm 1972, S. 1.

102) Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. 34; HESSEN'80, Heft 5, S. 18; B 4 LROPr; B 7 (1) LROPr.

Schaubild 2: Zeitlicher Zusammenhang zwischen LEP, DFA und EB im hessischen Planungssystem



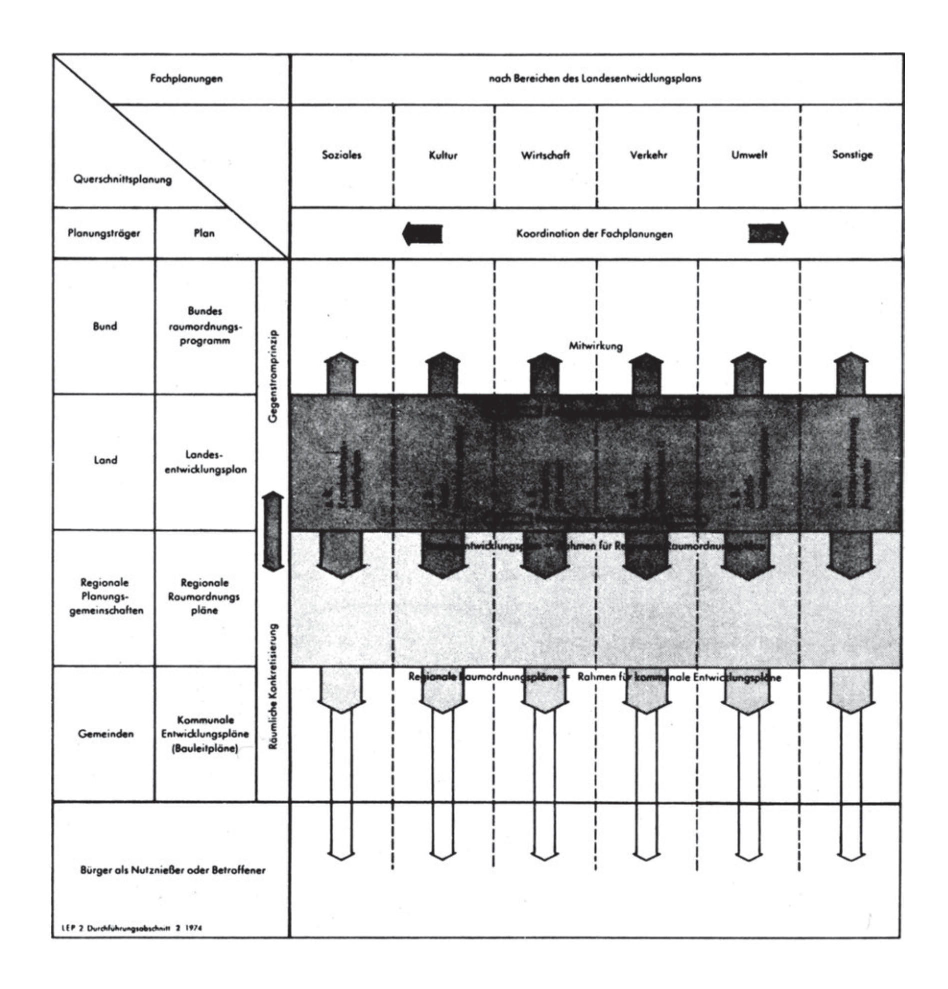
Quelle: Ähnlich in HESSEN'80, Heft 4, S. 31

Gültigkeit[103]. Ende 1980[104] wurde die Anzahl der Planungsregionen auf drei verringert. Sie sind nun identisch mit den Gebieten der drei Regierungspräsidien Darmstadt, Giessen und Kassel. Das Zusammenwirken der verschiedenen Planungsebenen und deren Pläne illustriert Schaubild 3.

103) Osthessen: StAnz. v. 19.2.1978, S. 397 ff.; Starkenburg: StAnz. v. 26.2.1978, S. 444 ff.; Rhein-Main-Taunus: StAnz. v. 2.4.1978, S. 667 ff.; Nordhessen: StAnz. v. 9.4.1978, S. 734 ff.; Mittelhessen: StAnz. v. 16.4.1979, S. 1286 ff.; Untermain: StAnz. v. 18.6.1979, S. 1286 ff.

104) Vgl. letzte Änderung des hessLPlG und des LROPr.

Schaubild 3: Stellung des LEP zwischen Bund und regionalen Planungsgemeinschaften



Quelle HESSEN'80, Heft 4, S. 32

III.1.2. Bayern

Das Planungssystem Bayerns, dem die Landesentwicklungsplanung angehört, besteht aus folgenden drei (Planungs-)Teilen:

(a) dem Landesentwicklungsprogramm (LEPr),
(b) den fachlichen Programmen und Plänen sowie
(c) der Regionalplanung.

Das bayerische Landesplanungsgesetz (bayLPlG) in der Fasssung der Bekanntmachung vom 4.1.1982 regelt alle drei Teile rechtlich. Es enthält ähnlich dem hessischen Landesplanungsgesetz vor allem institutionelle und verfahrenstechnische Vorschriften. Daneben, und das unterscheidet das bayerische vom hessischen LPlG, beinhaltet es jedoch in Art. 2 Nr. 1-15 die Grundsätze der Raumordnung, die dem Inhalt nach dem hessischen LROPr entsprechen.

(a) Das mit Art. 13 bayLPlG geforderte LEPr wurde als "Landesentwicklungsprogramm Bayern" am 1.5.1976 von der bayerischen CSU-Regierung unter Ministerpräsident Goppel als Rechtsverordnung beschlossen[105]. Art. 13 Abs. 2 Nr. 1-7 bayLPlG regelt auch den Mindestinhalt des LEPr. Hierzu gehört im wesentlichen die Bestimmung von
- Planungsregionen,
- zentralen Orten, Entwicklungsachsen, besonders zu fördernden Gebieten (sog. räumliche Organisationsmittel) und
- Planungen und Maßnahmen räumlicher Art.

In Ergänzung dieses Mindestinhalts fordert Art. 4 Abs. 2 bayLPlG interessanterweise Begründungen für die Programme und Pläne nach Abs. 1 (wozu auch das LEPr Bayern gehört), die eine Prioritätenliste und überschlägige Kostenermittlungen zur Verwirklichung besonders dringlicher Maßnahmen enthalten und regelmäßig fortgeschrieben werden müssen.

Die erwähnten rechtlichen Regelungen charakterisieren das LEPr als sog. räumliche Entwicklungsplanung. Die Absicht der bayerischen Landesregierung geht auch keineswegs über diesen Rahmen hinaus: "Das Landesentwicklungspro-

105) So schreibt es Art. 14 Abs. 3 bayLPlG vor.
Vorgänger zum LEPr Bayern waren das "Programm für Bayern I" und das "Programm für Bayern II" aus den Jahren 1969 bzw. 1970. Vgl. hierzu z.B. Landesbericht Bayern 1976, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 60, S. 234.

gramm legt die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung Bayerns als verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest"[106]. Wir haben jedoch eingangs bereits angedeutet, daß auf Länderebene ein Großteil der Aufgaben der öffentlichen Hand als raumwirksam anzusehen sind. Damit besteht auch in diesem Fall die Möglichkeit, daß sich das bayerische Planungssystem und speziell das LEPr dem Konzept einer iEP annähert.

Inhaltlich gliedert sich das LEPr Bayern in vier Teile:
Teil A: Überfachliche Ziele und deren Begründung[107]
Teil B: Fachliche Ziele und deren Begründung[108]
Teil C: Regionale Ziele und deren Begründung[109]
Teil D: Raumwirksame öffentliche Investitionen[110].

Der prinzipiell zeitlich unbegrenzte Rahmenplan[111] wird durch Teil D konkretisiert und jeweils fortgeschrieben. Teil D erfüllt somit die Vorschriften des Art. 4 Abs. 2 bayLPlG und gleicht in seiner Stellung den DFA Hessens. Er liegt vor für die Perioden 1973-1976[112], 1977-1980[113], 1979-1982[114] und 1981-1984[115]. Im Unterschied zu den hessischen DFA beschränkt sich Teil D des LEPr Bayern ausschließlich auf die Angaben zu raumwirksamen Investitionen.

Für die Teile A, B und C billigte der bayerische Ministerrat 1981 einen Fortschreibungsentwurf, der die bisherige Durchführung der Maßnahmen und die veränderten Rahmenbedingungen berücksichtigt und dessen Ziele sich enger als bisher an den Raumbezug anlehnen. Außerdem soll Teil C gänzlich entfallen bzw. soweit nötig in Teil B eingearbeitet werden, da sich die Regionalpläne im Ausbau

106) Landesplanung in Bayern, S. 29.

107) LEPr Bayern, Teil A, S. 19-117.

108) LEPr Bayern, Teil B, S. 119-419, geändert mit der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 9. März 1982 (GVBl. S. 151).

109) LEPr Bayern, Teil C, S. 453-1182.

110) LEPr Bayern, Teil D, S. 1191-1442.

111) Die Begründungen gehen jedoch nie über das Jahr 1985 hinaus.

112) LEPr Bayern, Teil D, 1976.

113) LEPr Bayern, Teil D, 1978.

114) LEPr Bayern, Teil D, 1980.

115) LEPr Bayern, Teil D, 1982.

befinden[116]. Die Stellung der EB in Hessen nehmen in Bayern die Raumordnungsberichte (ROB) ein, die Art.19 bayLPlG zwingend vorschreibt. Sie führen jeweils für einen Zeitraum von zwei Jahren die Bemühungen bei der Verwirklichung der Ziele des LEPr auf und sollen damit ebenso wie im hessischen Planungssystem eine interne und externe Informationsfunktion erfüllen[117]. Der bisher letzte veröffentlichte 6. ROB umfaßt die Jahre 1979/1980. Neben diesen gesetzlich festgelegten, regelmäßigen ROB erschien 1978 erstmalig ein Ergebnisbericht zu Teil D des LEPr über die Jahre 1973-1976[118], der für die Zukunft auch in regelmäßigen Abständen wiederholt werden sollte[119].

In Anlehnung an die Darstellung im Rahmen des hessischen Planungssystems verdeutlicht Schaubild 4 die zeitlichen Zusammenhänge der einzelnen Teile des bayerischen Planungssystems.

(b) Der Konkretisierung des LEPr dienen fachliche Programme und Pläne, die nach Art. 15 bayLPlG auf der Grundlage des LEPr erstellt werden können. Sie sind in einigen Bereichen notwendig, um ein Vollzugsdefizit (wegen mangelnder Konkretheit) zu vermeiden[120]. Die Präzisierung der entsprechenden Ziele des LEPr sollte daher in diesen fachlichen Programmen und Plänen in doppelter Hinsicht erfolgen. Die Ziele müssen zum einen für kleinere Räume verfeinert werden und zum anderen sind die notwendigen Maßnahmen zu konkretisieren[121].

Die Bereiche, für die solche Fachpläne vorgesehen sind, nennt das LEPr in seinem Teil B. Derzeit bestehen Rechtsgrundlagen für folgende Bereiche: Landschaftsrahmenplanung, Erhaltung bedrohter Tier- und Pflanzenarten, Naturräume besonderer Problematik, Nationalparks und deren Vorfeld, Agrarleitplanung, Waldfunktionsplanung, Erhaltung der Denkmäler der Kunst und der Geschichte, Landessportstättenentwicklungsplan, Freizeit und Erholung, Energie, Abfallbe-

116) So die Information aus 6. ROB Bayern, S. 189.

117) Vgl. z. B. 6. ROB Bayern, SS. 3,7.

118) "Ergebnisse der Landesentwicklung in Bayern. Bilanz eines realistischen Programms" hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1978.

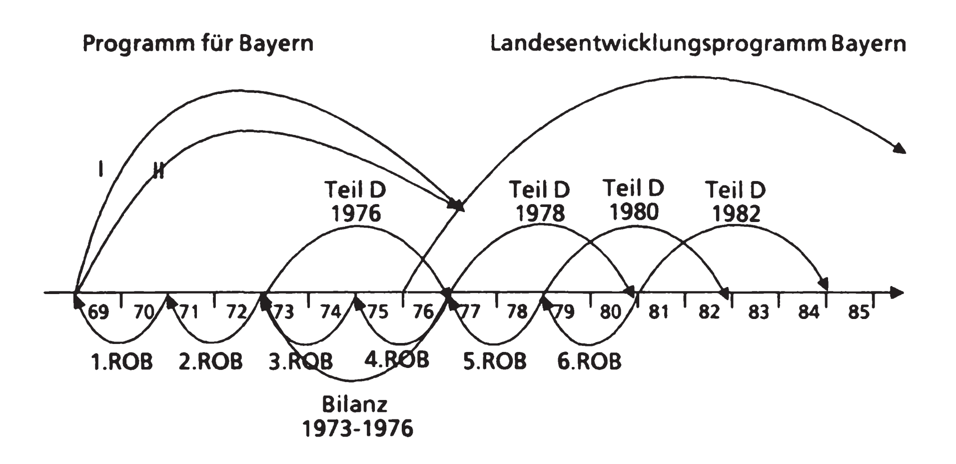
119) Vgl. Bilanz 1973-1976, S. 47.

120) Vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 15, Rdnr. 12.

121) Vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 15, Rdnr. 2.

seitigung, Luftfreihaltung bzw. Immissionsschutz[122].

Schaubild 4: Zeitlicher Zusammenhang zwischen LEPr, Teil D LEPr, Bilanz und ROB im bayerischen Planungssystem



(c) Ebenfalls zur Konkretisierung des LEPr Bayern gedacht sind die durch Art. 17 und 18 bayLPlG geregelten Regionalpläne. Sie treffen spezielle Festsetzungen für einzelne Planungen und Maßnahmen, die vor allem die Aufgabenbereiche der Landkreise und Gemeinden berühren, wie z.B. Verkehrseinrichtungen, Bildungswesen und Gesundheitswesen[123].

Für die 18 im Anhang 5 des LEPr aufgeführten Planungsregionen sind bislang die Regionalpläne nur in Teilabschnitten festgestellt[124], daher kommt Teil C des

122) Vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 13, Rdnr. 66 und Landesplanung in Bayern, S. 36. Diese Regelung entspricht der Vorschrift des § 3 Abs. 2 hessLPlG über den Inhalt des LEP in Hessen.

123) So in Landesplanung in Bayern, S. 30 f.

124) Vgl. die ausführliche Zusammenstellung im ROB Bund 1982, S. 139-141.

LEPr, der im Rahmenplan enthaltenen Regionalisierung, momentan noch große Bedeutung zu.

III.1.3. Niedersachsen

Niedersachsens Landesentwicklungsplanung gehört zu einem Planungssystem, das vier Einzelplanungen umfaßt:
(a) das Landesentwicklungsprogramm (LEPr),
(b) die Mittelfristige Planung,
(c) das Landesraumordnungsprogramm (LROPr) und
(d) die regionalen Raumordnungsprogramme (rROPr).

Lediglich für das LROPr und die rROPr besteht durch das niedersächsische Landesplanungsgesetz (nsROG) i.d.F. vom 10.8.1982[125] eine gesetzliche Regelung. Das LEPr entsteht gänzlich ohne rechtliche Grundlage, während die Mittelfristigen Planungen als Kombination von Aufgaben- und Finanzplanung durch die niedersächsische Landeshaushaltsordnung[126] wenigstens im finanzplanerischen Teil eine rechtliche Fixierung erfahren.

(a) Das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" wurde von der niedersächsischen Landesregierung, damals noch von der SPD unter Ministerpräsident Kubel gebildet, im Sommer 1973 (ohne gesetzlichen Auftrag) verabschiedet.

Es gliedert sich in drei Teile:

-Teil I: Räumliche Gliederung, Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft und Finanzen[127],

-Teil II: Ziele, Maßnahmen und Aufwendungen in den einzelnen Aufgaben des Landes[128] und

125) Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung i.d.F. vom 10.8.1982 (GVBl. S. 340).

126) § 31 der niedersächsischen Landeshaushaltsordnung.

127) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 19-133.

128) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 135-559.

-Teil III: Gewichtung der Aufgaben im Gesamtrahmen[129].

Von diesen drei Teilen ist Abschnitt II wohl der wichtigste. Er stellt für über 40 landespolitische, z. T. ressortüberschreitende Aufgabenfelder die beabsichtigte Entwicklung bis 1985 dar. Hinzu kommen Querschnittsdarstellungen für die Bereiche Umwelt und Freizeit. Für alle Aufgabenfelder sind, unterteilt in die zwei Zeiträume 1974-1978 und 1979-1985, drei finanzielle, z. T. auch sachliche Alternativen erarbeitet worden, von denen die Landesregierung jeweils eine präfeeriert. Die anderen erlauben jedoch je nach Lage eine Anpassung an geänderte Bedingungen[130].

Das LEPr "Niedersachsen 1985" scheint nach diesem ersten Überblick - eindeutiger als der LEP HESSEN'80 und das LEPr Bayern - die Grundlage für ein Planungssystem zu bieten, das die wesentlichen Elemente einer iEP berücksichtigen kann. Genau diese Stellung schrieb man dem LEPr bei seiner Aufstellung auch zu: "Das Landes-Entwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" ist der erste Schritt auf eine sachlich, regional und zeitlich abgestimmte Aufgabenplanung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten"[131]. Als Folge des Regierungswechsels im Jahr 1976 - die SPD/FDP-Regierung trat zurück, eine CDU/FDP-Regierung unter Ministerpräsident Albrecht folgte - verschwand das LEPr jedoch weitgehend aus der Diskussion[132]. Eine ursprünglich geplante und auch begonnene Fortschreibung bis zum Jahr 1990, die zusammen mit der Novellierung des nsROG und der Fortschreibung des LROPr erfolgt wäre, ist nicht mehr vorgesehen[133]. Die Konkretisierung des Rahmenplans "Niedersachsen 1985" sollte in den Mittelfristigen Planungen in zeitlicher, sachlicher, finanzieller und räumlicher Hinsicht erfolgen[134]. Durch die eben erwähnten Umstände nahm jedoch le-

129) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 563-569.

130) Vgl. hierzu ausführlich die Beschreibung bei Hogeforster/Waterkamp 1975, S. 398 f.; Niedersachsen 1985, S. 15; Zimmermann 1978, S. 41 ff.

131) So im Vorwort von Ministerpräsident Kubel, Niedersachsen 1985, S. 4.

132) Er wurde seither nur einmal kurz im Raumordnungsbericht 1980 erwähnt, vgl. ROB Niedersachsen 1980, S. 26.

133) So das Fazit aus Gorg 1976, S. 11 ff.; Hogeforster/Waterkamp 1975, S. 399; Kappert 1978, S. 2 ff.; Landesbericht Niedersachsen 1976, S. 327; Zimmermann 1978, S. 104 und 1980, S. 94.

134) Vgl. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3.

diglich die Mittelfristige Planung 1974-1978 explizit auf das LEPr Bezug[135].

Speziell auf den Vollzug des LEPr und der Mittelfristigen Planungen ausgerichtete Ergebnisberichte existieren nicht. Für die raumwirksamen Maßnahmen wird allerdings nach § 10 nsROG seit 1968 alle zwei Jahre ein Raumordnungsbericht erstellt. Er erfüllt wie die EB in Hessen und die ROB in Bayern die in einem Planungssystem erforderliche Informationsfunktion nach innen und außen[136]. Der bisher letzte Raumordnungsbericht 1982 befaßt sich mit den raumwirksamen Aktivitäten der Jahre 1980 und 1981.

(b) Die Verbindung zwischen dem Langfristplan "Niedersachsen 1985" und der Haushaltsplanung sollte die sog. Mittelfristige Planung schaffen[137]. Nachdem das LEPr nicht mehr fortgeschrieben wird, nimmt heute die Mittelfristige Planung die integrative Funktion im niedersächsischen Planungssystem wahr, indem sie mittelfristig Aufgaben- und Finanzplanung verbindet. Rechtlich ist die Mittelfristige Planung nur insoweit verankert, als der finanzplanerische Teil durch das StWG[138], das HGrG[139] und die nsLHO[140] zwingend vorgeschrieben ist. Der aufgabenplanerische Teil berücksichtigt durch diese Verbindung mit der Finanzplanung nur ausgabe- und einnahmewirksame Maßnahmen. Die Mittelfristige Planung wird, da sie die Finanzplanung beinhaltet, jährlich fortgeschrieben und umfaßt jeweils einen Fünfjahreszeitraum. Die letzte Mittelfristige Planung gilt für die Jahre 1982-1986. Den Zusammenhang zwischen LEPr, Mittelfristigen Planungen und den ROB zeigt schematisch Schaubild 5.

(c) Nach § 4 nsROG ist für das Landesgebiet ein Landesraumordnungsprogramm (LROPr) aufzustellen, das die angestrebte räumliche und strukturelle Entwick-

135) Zu den Mittelfristigen Planungen siehe unter (b).

136) Vgl. z. B. ROB Niedersachsen 1976, S. 11.

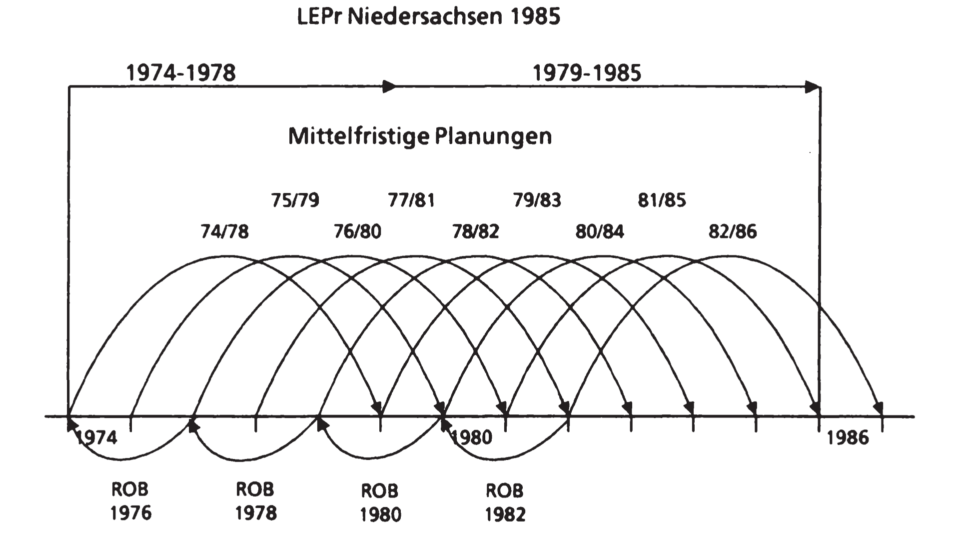
137) Vgl. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3; Zimmermann 1978, S. 48 f.

138) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8.6.1967 (BGBl. I, S. 582), hier §§ 9-11, 14.

139) Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.8.1969 (BGBl. I, S. 1273), hier § 50.

140) Hier § 31 der niedersächsischen Landeshaushaltsordnung (nsLHO).

Schaubild 5: Zeitlicher Zusammenhang zwischen LEPr, Mittelfristigen Planungen und ROB im niedersächsischen Planungssystem



lung des Landes darlegt. Ursprünglich sollte das LEPr auf den räumlichen Zielen dieses LROPr aufbauen[141]. Schon bei seiner Erstellung "verselbständigte"[142] sich jedoch das LEPr entsprechend seiner Intention, räumliche, regionalisierte Planung nur als einen Teilbereich innerhalb der Konkretisierung von "Niedersachsen 1985" zu betreiben und entwickelte eigene, z. T. auch räumliche Ziele. Wegen der fehlenden Fortschreibung des LEPr nimmt das LROPr Niedersachsen heute hinsichtlich der raumbezogenen Planung wieder eine Vorrangstellung ein. Sein Inhalt umfaßt nach einer Ausweitung 1982 lt. § 4 Abs. 2 nsROG im Teil I die Grundsätze und allgemeinen Ziele zur Raumordnung[143], im Teil II weitere Ziele der Raumordnung und raumwirksame Fachplanungen[144]. Es beschränkt sich je-

141) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 15; LROPr 1978, S. 3.

142) Brösse 1975, S. 282.

143) Vgl. LROPr 1982 I, S. 125-129.

144) Vgl. LROPr 1982 II, S. 717-724.

doch auf räumliche Zielaussagen und berücksichtigt nicht, wann und mit welchen Mitteln die beabsichtigte Entwicklung herbeigeführt werden soll. Dies stempelt es zu einem typischen Programm der Raumordnung und Landesplanung und macht das LROPr für die empirische Analyse nur insoweit interessant, als es im Moment die einzige Grundlage räumlicher Planung Niedersachsens darstellt.

(d) Zur räumlichen und sachlichen Präzisierung des LROPr Teil I und Teil II sind die in § 6 nsROG geregelten regionalen Raumordnungsprogramme (rROPr) vorgesehen[145]. Bis zu einer Neuaufstellung gelten sie noch für die ehemaligen zehn Planungsregionen, die sich im wesentlichen an den Regierungsbezirken orientierten. Durch das nsROG von 1982 sind nunmehr die Kreise Träger der Regionalplanung, wodurch sich die Planungsregionen auf 37 erhöhten. Für sechs dieser Regionen existieren schon neue rROPr, für die restlichen 31 Landkreise befinden sie sich in der Aufstellung[146].

145) Vgl. auch VerfVO-RROP vom 20.10.1982, S. 401 ff. und Zimmermann 1978, S. 32.

146) Vgl. hierzu die detaillierten Aufstellungen in ROB Bund 1974, S. 159 f. und ROB Bund 1982, S. 142-145.

III.2. Verzahnung im organisatorischen Bereich

III.2.1. Planungsträger

Das Modell einer iEP kennt aufgrund seiner Bemühungen, vielfältige staatliche Aktivitäten und deren Interdependenzen in einer Art Gesamtschau zu vereinigen, eigentlich zwangsläufig nicht "den" einen Planungsträger. Vielmehr müssen an der Erstellung von Plänen bzw. Programmen eine Reihe von öffentlichen Planungsträgern mitarbeiten. Vorrangiges Interesse verdient in diesem Zusammenhang auch nicht die Frage, wo der Bereich der Raumordnung ressortiert, da dieser im Rahmen einer iEP untergeordnete Funktionen innehat[147]. Wir wollen als Planungsträger hier vielmehr diejenigen Stellen ansehen, die die notwendigen Integrationsleistungen hinsichtlich Aufgabenplanung, Raumplanung und Finanzplanung - je nach Ausbau des Planungssystems evtl. noch umfangreicher - vollbringen, die für die Erarbeitung der Landesentwicklungspläne bzw. -programme eine Voraussetzung darstellen.

Die verschiedenen organisatorischen Möglichkeiten lassen sich drei Grundmustern zuordnen. Die Kenntniss ihrer Vor- und Nachteile bildet eine notwendige Informationsgrundlage, um die realen Verhältnisse in den Bundesländern beurteilen zu können. Die integrativen Leistungen in einer iEP können übernehmen:

(a) die Staatskanzlei,
(b) ein Planungs- bzw. Fachministerium oder
(c) das Innenministerium[148].

(a) Viele sehen die allein sinnvolle Organisationsform für höhere Integrationsleistungen, wie sie hier erforderlich sind, in einer Zuordnung der iEP[149] zur Staatskanzlei[150]. Die Hoffnung, daß dort die nötige Koordination bzw. Integra-

147) Speziell die Frage nach der Ressortierung der Raumordnung und Landesplanung ist in der Literatur immer wieder zu finden. Vgl. z. B. Erbguth 1975, S. 89 ff.; Erbguth 1980, S. 39 ff.; Niemeier 1976, S. 72 ff.; Timmer/Erbguth 1980, S. 143 ff.

148) So bei Fürst/Hesse 1981, S. 60 ff.; Timmer/Erbguth 1980 unterscheiden ähnlich, beziehen sich aber ausdrücklich auf den Bereich der Raumordnung.

149) Die vereinfachte Ausdrucksweise soll in diesem Kontext wie erwähnt die "Integrationsstelle" bezeichnen, die viele an der iEP Beteiligte verbindet.

150) So z. B. ausdrücklich Beus 1978, S. 143; Blumenberg 1977, S. 413; Wahl 1978 II, S. 155.

tion stattfinden kann, stützt sich auf eine Reihe von Argumenten, die hier nur angedeutet werden sollen. Die Staatskanzlei besitze die höchste Informationsdichte, sie sei an der Regierungsprogrammplanung beteiligt, die Integrationsbemühungen würden möglicherweise von der Richtlinienkompetenz und der Autoritätsleihe des Ministerpräsidenten und der sog. "Generalistenfunktion" profitieren, die die Staatskanzlei und der Ministerpräsident übernehmen[151].

Dennoch können auch aus dieser Organisationsform Nachteile erwachsen, die wir hier ebenso stichwortartig anführen. Befürchtet wird meist, an der Verwaltungsspitze entstehe dabei eine Machtkonzentration, die die Ressorts möglicherweise schon vorbeugend konterkarrieren und im weiteren Planungablauf dadurch auch den Vollzug behindern[152]. Darüber hinaus könne es vor allem in der Aufbauphase eines Planungssystems zu Kapazitätsüberlastungen an der Spitze kommen[153]. Zweifellos hat diese Lösung jedoch den Vorteil, daß die Staatskanzlei seit jeher Koordinations- und Planungaufgaben wahrnimmt und man von daher ein günstiges "Planungsklima"[154] erwarten darf.

(b) Das Modell, die iEP (also die Integrationsaufgabe) einem eigenen Ministerium zu übertragen, das dann i.d.R. auch mit der Raumordnung betraut ist, wird prinzipiell als problematisch beurteilt. Es stellt sich hier die Frage, ob ein Fachressort die Koordination zwischen anderen übernehmen kann, das sich schon für den Bereich der räumlichen Querschnittsfunktion "aufdrängt" und über keine (oder jedenfalls nur wenige) administrativen, finanziellen und politischen Einflußmöglichkeiten verfügt. Die Gefahr der Isolation von den übrigen Ressorts scheint durchaus gegeben[155].

151) Vgl. ausführlicher Fürst/Hesse 1981, S. 61 f.; ähnlich bei Blumenberg 1977, S. 349 und Beus 1978, S. 143 f. Für die Ressortierung der Raumordnung argumentieren Timmer/Erbguth 1980, S. 150 f. bzgl. der zu erbringenden Koordinationsleistungen und Blumenberg 1977, S. 132 bzgl. der Informationsdichte ähnlich.

152) Sog. "Veto-Strategien", vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 62.

153) Dies hat Wettmann 1972, S. 76 f. für Hessen festgestellt; ähnlich Timmer/Erbguth 1980, S. 151.

154) Timmer/Erbguth 1980, S. 151.

155) So Fürst/Hesse 1981, S. 64.
Die in diesem Fall fehlende politische Klientel veranlaßt auch Beus 1978, S. 143, eine solche Lösung als kritisch zu betrachten. Vgl. auch die Überlegungen von Wahl 1978 II, S. 152 ff. und Ernst 1973, S. 83 zur Ressortierung der Raumordnung.

Allerdings gibt es organisatorische Mittel, diese Probleme bis zu einem gewissen Grad abzubauen. Der rechtzeitige Ausbau eigener Informationssysteme kann einer Abhängigkeit von anderen Ressorts durch die erwähnte Isolationsstrategie vorbeugen. Intensive Öffentlichkeitsarbeit und Kombination des Aufgabenbereichs mit Gebieten, die bei den Bürgern auf starkes Interesse stoßen, können diesem Ministerium unterstützende Aufmerksamkeit verschaffen[156)].

(c) Die Integrationsfunktion dem Innenministerium zu übertragen[157)], liegt unter verschiedenen Aspekten nahe. Dort befaßt man sich traditionell mit Querschnittsplanungen (Personal- und Organisationsplanung[158)]), wodurch schon eine "natürliche Integrationsfunktion" und Planungserfahrung vorliegt. Außerdem führt das Innenministerium die Rechtsaufsicht über die nachgeordneten Behörden und kann so nicht nur zur horizontalen, sondern auch zur vertikalen Koordination beitragen[159)]. Trotzdem erscheint es "anachronistisch"[160)], die iEP an dieser Stelle anzusiedeln, da sie in ihrer historischen Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung entstammt, das Innenministerium jedoch Aufsichts- und Interessenvertretungsfunktion für die Kommunen ausübt, womit Konflikte vorprogrammiert erscheinen[161)].

Hessen

Der LEP HESSEN'80 entstand in der Abteilung "Planung und Forschung", Bereich "Entwicklungsplanung" der Staatskanzlei, deren Referaten unter anderem die Aufgabe zufiel, für die Koordination von Fach-, Regional- und Finanzplanung

156) Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 65; Niemeier 1976, S. 45. Auf die Bedeutung eigener Informationsquellen weisen auch Blumenberg 1977, S. 346 f. und Wettmann 1972, S. 75 hin.

157) Die Raumordnung ist ohnehin recht häufig im Innenministerium angesiedelt (gewesen), vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 66.

158) Beim Bund findet sich dort auch die Umweltschutzplanung.

159) Vgl. Blumenberg 1977, S. 358; Fürst/Hesse 1981, S. 66; Timmer/Erbguth 1980, S. 153; ähnlich Beus 1978, S. 142. Anders Timmer/Erbguth 1980, S. 153 zur Planungserfahrung.

160) Fürst/Hesse 1981, S. 66.

161) So z. B. Fürst/Hesse 1981, S. 66 und Timmer/Erbguth 1980, S. 153 f.; vgl. auch die Kritik Niemeiers an der Zuordnung der Raumordnung zum Innenministerium, Niemeier 1976, S. 44.

und für eigene Planungen in den Fachbereichen zu sorgen. Daneben war auch der Bereich "Raumordnung" in dieser Abteilung angesiedelt, da die Absicht bestand, im Gegensatz zum bisherigen Planungsstand nun auch die räumlichen Aspekte in die Integration von Aufgaben- und Finanzplanung einzubringen[162].

1979 gingen beide Aufgabenbereiche, sowohl "Raumordnung" als auch "Entwicklungsplanung", auf das deshalb neu benannte Hessische Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (HMLULF) über. Die Gruppe VIA der Abteilung VI "Landesentwicklung" ist für Fragen der Raumordnung zuständig, während der Gruppe VIB die Entwicklungsplanung obliegt. Hier findet die Koordination von Raumordnung, Aufgaben- und Finanzplanung und der Fachplanungen statt[163]. Daneben verfügt auch die Staatskanzlei mit den Abteilungen LI und LII "Landespolitik" über Referate zur Ressortkoordination[164]. Dem Ministerpräsidenten blieb nach der Neuorganisation weiterhin das Hessische Statistische Landesamt unterstellt, während die Aufsicht der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD)[165] von der Staatskanzlei auf das Innenministerium überging[166]. Die Zuordnung der iEP zu einem eigenen Fachministerium und die inzwischen erfolgte Neuregelung der Regionalplanung sollte "einen neuen Ansatz in der Organisation der Landesentwicklungsplanung darstellen"[167]. Diesen hielt man für nötig, da nach der Erstellung des LEP eine Verschiebung der Planungsprobleme in Richtung auf den Vollzug der Maßnahmen zusammen mit neuen Gestaltungsaufgaben eintrat, die die Staatskanzlei nicht

162) Vgl. Blumenberg 1977, S. 346 f. und Abb. 11.
Der Vorgänger des LEP, der "Große Hessenplan", entstand ebenfalls in der Staatskanzlei, damals ressortierte die Raumordnung jedoch noch getrennt im Innenministerium, vgl. zu den Gründen hierfür Schulz zur Wiesch 1977, S. 33 f.; Wahl 1978 II, S. 119 ff.; ausführlich zu den Nachteilen, die in der Ansiedlung der Raumordnung beim Innenministerium gesehen werden z. B. Beus 1978, S. 142; Niemeier 1976, S. 44; Timmer/Erbguth 1980, S. 152 f.

163) Vgl. den Organisationsplan des HMLULF, Stand 1.2.1982 im Anhang.

164) Vgl. den Organisationsplan des Hessischen Ministerpräsidenten/Staatskanzlei, Stand 10.2.1983 im Anhang.

165) Vgl. zur HZD unter V.4.

166) Ausführlich zur Geschäftsverteilung in der Hessischen Landesregierung im Beschluß über die Zuständigkeit der einzelnen Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 25.Juni 1979 (GVBl. I, S. 115).

167) HESSEN'80, Heft 6, S. 6. Zur Neuregelung der Regionalplanung siehe unter IV. 3.1.

bewältigen kann[168].

Als Koordinationsgremium für die Landesentwicklungsplanung besteht, neben den Koordinationsreferaten im HMLULF und in der Staatskanzlei, seit Jahren ein Planungsausschuß der Landesregierung. Ihm gehören die Staatssekretäre, die Planungsbeauftragten der Ressorts und der Chef der Staatskanzlei als Vorsitzender an. Die Geschäftsführung übernahm seit 1979 das HMLULF[169]. Schaubild 6 gibt nochmals eine Übersicht über die an der iEP Beteiligten.

Die organisatorischen Regelungen in Hessen lassen sich, wollen wir sie in die oben genannten drei Grundmuster einordnen, mit einem Wechsel von Modell (a) nach Modell (b) beschreiben. Mit Problemen der iEP ist derzeit ein eigenes Fachministerium betraut, das sich durch die Kombination mit dem Bereich Landwirtschaft und vor allem mit dem Umweltschutzbereich eine relativ starke Stellung und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit verschaffte. Außerdem sinkt der Koordinationsbedarf, wenn sich, wie in diesem Fall die räumliche und die Umweltschutzplanung, zwei stark beeinflussende Tätigkeiten organisatorisch nahe stehen[170], zumal beide einer ressortübergreifenden, langfristigen und räumlichen Planung bedürfen. Ob das HMLULF stark genug ist, um die "großen Brüder"[171] zu koordinieren, bleibt abzuwarten[172], auch weil die iEP durch die organisatorische "Abkehr von der höheren Warte"[173] zweifellos an Bedeutung verlor.

Daß unter der Federführung des HMLULF nur noch ein Ergebnisbericht für die Jahre 1970-1978 entstand, eine nötige Überarbeitung und Fortschreibung des Rahmenplans mit weiteren DFA jedoch unterblieb, läßt sich wohl nur teilweise

168) Die Umorganisation der Regionalplanung soll den Vollzug förden, die Zusammenfassung mit dem Umweltbereich dem thematischen Wandel Rechnung tragen, vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 63 f.; vgl. aber die positive Beurteilung der planerischen Leistungen unter der Zuständigkeit der Staatskanzlei bei Blumenberg 1977, S. 349.

169) Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 64; Landesbericht Hessen 1976, S. 303.

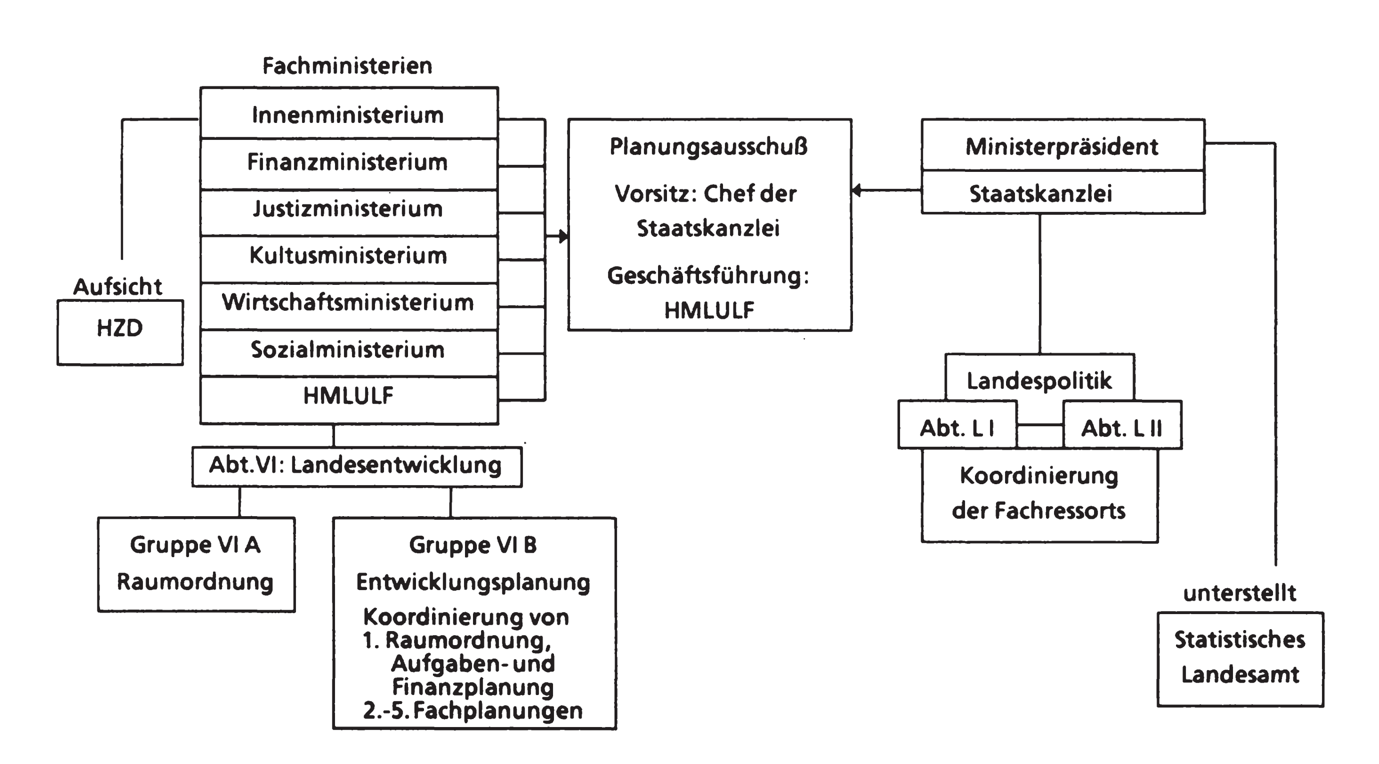
170) So Wegelin 1978, S. 42 ff.

171) Z. B. die Bereiche Verkehr, Verteidigung und Wirtschaft, Ernst 1973, S. 83.

172) Sehr skeptisch z.B. auch Beus 1978, S. 137 und Schulz zur Wiesch 1980, S. 150 f.

173) Comes/Struff 1980, S. 22.

Schaubild 6: Organisatorische Integration in Hessen



mit den Problemen eines Zuständigkeitswechsels begründen[174]. Zumindest bezüglich der iEP kann damit auch der These, ein neues Ministerium stelle seine Mitarbeiter unter Erfolgszwang[175], nicht gefolgt werden. Unter Integrationsaspekten nicht zu überzeugen vermögen außerdem die Ansiedlung des Hessischen Statistischen Landesamtes unter dem Ministerpräsidenten und die Zugehörigkeit der HZD zum Innenministerium. Das HMLULF verliert damit den direkten Zugang zu wichtigem Informationspotential, der unter Planungsaspekten noch bedeutender einzuschätzen ist als die organisatorische Zusammenfassung der Bereiche Landesentwicklung und Umwelt[176].

Bayern

Seit 1971 besteht das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (BStMLU), zu dessen Geschäftsbereich Landesentwicklung, Landesplanung und Raumordnung, Umweltfragen und die Koordinierung aller die Landesentwicklung berührenden Planungen und Maßnahmen gehören[177]. Als Hauptaufgabe im Planungsbereich übertrug man dem neuen Ministerium die Ausarbeitung des Landesentwicklungsprogamms Bayern[178]. Die Zuständigkeit hierfür obliegt dem Bereich Landesentwicklung, der die Abteilungen 3, 4 und 5 des BStMLU umfaßt. Mit Fragen der Integration beschäftigt sich im wesentlichen die Abteilung 3 "Landesentwicklung 1" mit den Referaten 31 (Grundsatzfragen und Landesentwicklungsprogramm), 32 (Regionalplanung) und 33 bis 36 (Raumordnung und Fachplanung)[179]. Die Ressortkoordination erfolgt außerdem durch die Abteilung A I "Richtlinien der Politik" in der Staatskanzlei, vor allem in den Referaten für ressortübergreifende politische Grundsatzfragen und politi-

174) Vgl. Timmer/Erbguth 1980, S. 144; HESSEN'80, Heft 6, S. 5.

175) So Fürst/Hesse 1981, S. 65.

176) Vgl. Blumenberg 1977, S. 346 ff.; Fürst/Hesse 1981, S. 64; Wettmann 1972, S. 76 f.; vgl. auch Modell (b) und FN 156).

177) Vgl. hierzu ausführlich Heigl 1973b, S. 29 ff.

178) Vgl. Heigl 1973b, S. 31.
Die Vorgänger, die Programme für Bayern I und II, entstanden im Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, das bis 1971 für Fragen der Landesplanung zuständig war, vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 5, S. 2 f.; vgl. Mayer 1970, Sp. 201.

179) Vgl. die Organisationsübersicht des BStMLU, Stand 1.8.1983 im Anhang.

sche Aufgabenplanung. Die Staatskanzlei besitzt mit der Abteilung D "Grundsatzfragen der Datenverarbeitung" und dem nachgeordneten Landesamt für Datenverarbeitung auch wichtige planerische Informationsquellen[180]. Das BStMLU verschaffte sich allerdings durch das zusammen mit dem Bund entwickelte Informationssystem ROLAND[181] weitgehende Selbständigkeit[182].

Zur planerischen Koordination innerhalb der bayerischen Regierung tragen zwei Ausschüsse bei. Vertreter aller Ressorts (jeweils einer) bilden unter dem Vorsitz der Abteilung A I der Staatskanzlei den "Ausschuß der für die Planung der Regierungstätigkeit zuständigen Beamten", der dem "Arbeitskreis der Ministerialdirektoren" zuarbeiten soll[183]. Bedeutsam für die Beurteilung dieser Ausschüsse erscheint die Tatsache, daß Planungen, die über beide Gremien liefen, nach Aussage im Landesbericht i.d.R. die Zustimmung des Finanzministers erhalten und somit ohne Probleme in der Finanzplanung Berücksichtigung finden[184]. Die Verknüpfung der an der Integration im Rahmen der iEP Bayerns beteiligten Stellen verdeutlicht Schaubild 7.

Der bayerische Organisationsaufbau orientiert sich demnach, wie der hessische, am Grundmuster (b). Mit der Zusammenfassung der Aufgaben "Landesentwicklung" und "Umwelt" in einem eigenen Fachministerium im Jahre 1971 ging Bayern als erstes Bundesland einen neuen Weg[185], der die Landesentwicklung aufwerten sollte[186]. Die seit 1971 bestehende Kontinuität scheint sich zu bewähren, wie sich aus der regelmäßigen Neuerstellung von Teil D und der kompletten Fortschreibung des LEPr Bayern schließen läßt. Allerdings beschränkt sich die beabsichtigte Koordination im Rahmen der iEP in der Abteilung 3 des BStMLU lediglich auf die raumbedeutsamen Fachbereiche. Hierbei ist jedoch die organisatorische Nähe des mit vielen raumrelevanten Problemen behafteten Umweltbe-

180) Vgl. Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung § 1, Nr. 16 und Landesbericht Bayern 1976, S. 229.

181) Siehe ausführlicher später unter V.4.

182) Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 64.

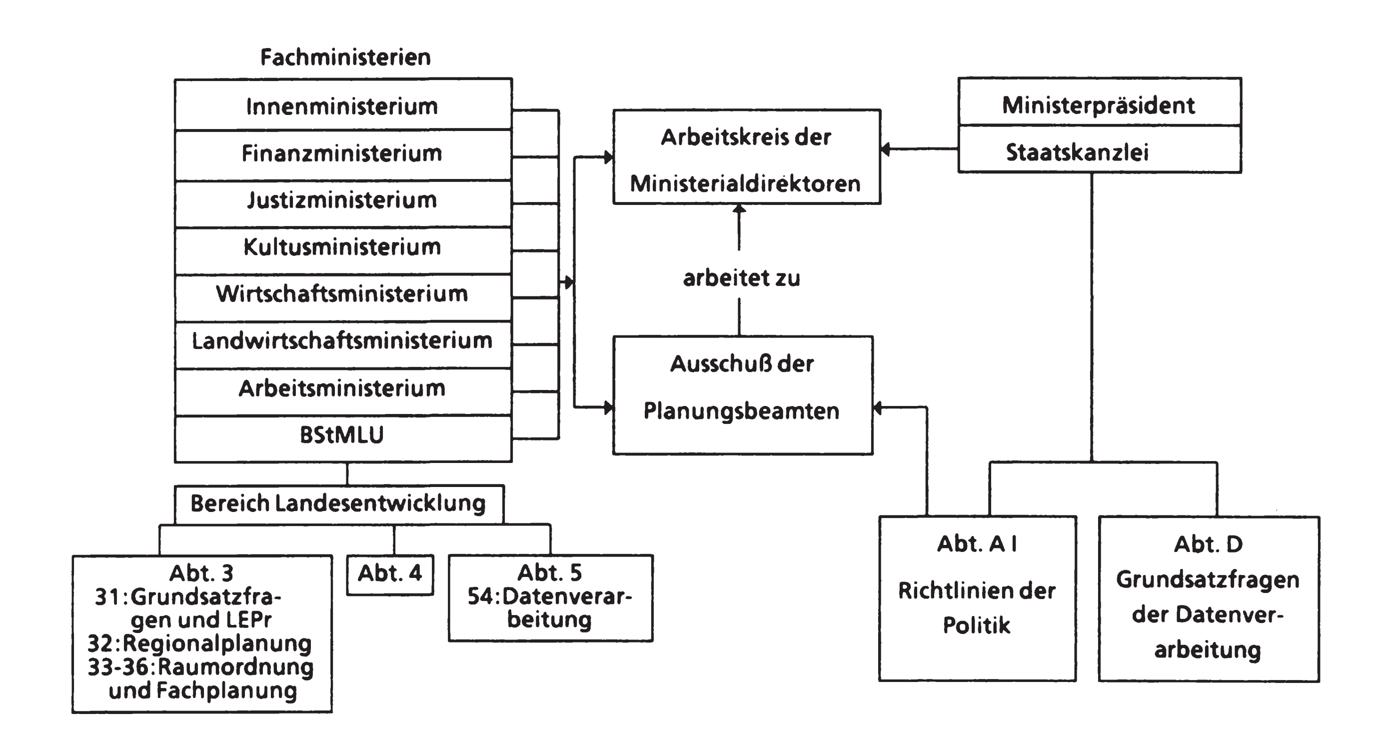
183) Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 73 und Landesbericht Bayern 1976, S. 231 f.

184) Landesbericht Bayern 1976, S. 235 f.

185) Daher auch die Bezeichnung "Bayerisches Modell", vgl. Heigl 1973b, S. 29.

186) So Grasser 1975, S. 81, der hier allerdings zugesteht, daß den raumordnerischen Ergebnissen die vorherige Regelung keinen Abbruch getan hat. Ähnlich Fürst/Hesse 1981, S. 65.

Schaubild 7: Organisatorische Integration in Bayern



reiches zu begrüßen[187]. Von Vorteil für das Verhältnis zu den übrigen Ressorts ist sicherlich die Unabhängigkeit im Informationsbereich, die sich das BStMLU durch die Entwicklung eigener Informationsverarbeitungskapazitäten schuf[188].

Niedersachsen

Zur Ausarbeitung des LEPr "Niedersachsen 1985" richtete die niedersächsische Staatskanzlei 1970 eigens einen Planungsstab ein[189], der heute noch besteht. Seine Referate 03 bis 05 sind zuständig für die Aufgabenplanung der Fachministerien, das Referat 06 stellt mit seinem Geschäftsbereich Ressourcen und Aufgabenplanung die Verbindung zur Finanzplanung her. In Zusammenarbeit von Planungsstab, der primär für die Aufgabenplanung verantwortlich zeichnet, und dem Finanzministerium, das den finanzplanerischen Teil erstellt, entsteht jährlich die Mittelfristige Planung Niedersachsen[190]. Koordinationsaufgaben nehmen neben dem Planungsstab auch die Referate "Ressortkoordination" der Präsidialabteilung der Staatskanzlei wahr[191].

Die Verantwortung für Fragen der räumlichen Planung und deren Koordinierung liegt beim Referat 36 "Raumordnung und Landesplanung" des Innenministeriums. Dort entstand das neue LROPr[192]. Ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums fällt das Landesverwaltungamt (als obere Landesbehörde), dessen Abteilung Statistik in ihrer Datenbank das für die räumliche Planung entwickelte Planungs- und Informationssystem PLIS beherbergt[193].

187) Siehe auch schon im hessischen Organisationsmuster.

188) Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 65.

189) So im Landesbericht Niedersachsen 1976, S. 320 f.; vgl. auch Zimmermann 1978, S. 35 f.

190) Vgl. Landesbericht Niedersachsen 1976, S. 333.

191) Die Geschäftsverteilung zwischen beiden ist vor allem wegen der unscharfen Trennung von Planung und "Tagesgeschäften" fließend, so Landesbericht Niedersachsen 1976, S. 322. Vgl. auch den Organisationsplan der niedersächsischen Staatskanzlei, Stand Juni 1983 im Anhang.

192) Vgl. die Übersicht über die Aufgabenverteilung im Referat "Raumordnung und Landesplanung" im Niedersächsischen Ministerium des Innern, Stand Juni 1983 im Anhang.

193) Vgl. später unter V.4.

Der Koordination zwischen den Ressorts und dem Planungsstab dienen vor allem zwei Gremien. Im "Arbeitskreis der Planungsbeauftragten", die jedes Ressort hinsichtlich des Landesentwicklungsprogramms vertreten[194], beraten unter Vorsitz des Planungsstabes, dessen Leiter und Referenten, die Planungsbeauftragten, ein Vertreter der Raumordnung aus dem Innenministerium und ein Vertreter der Abteilung Statistik des Landesverwaltungsamtes Fragen längerfristiger Planung[195]. Der "Kreis der Staatssekretäre" befaßte sich bisher z. B. mit der Prioritätensetzung im Planungsverlauf, ist aber generell zur Erleichterung von Entscheidungen im Kabinett selbst vorgeschaltet[196]. Schaubild 8 stellt die beschriebenen Verknüpfungen nochmals schematisch dar.

Die Integration im niedersächsischen Planungssystem folgt also im Prinzip dem Grundmuster (a), da die wichtigsten Koordinationsleistungen die Referate der Planungsabteilung und der Präsidialabteilung der Staatskanzlei erbringen. Die Staatskanzlei ist dabei entlastet von Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung, die dem Innenministerium unterstehen. Dort ist auch in organisatorischer Nähe das für die räumliche Planung wichtige Informationssystem angesiedelt. Die Trennung von Raumordnung (im Innenministerium) und Aufgabenplanung (in der Staatskanzlei) ist kritisch zu beurteilen, da sie ein Konkurrenzverhältnis zwischen beiden Bereichen institutionalisiert[197]. Deren Verknüpfung im LEPr erfolgte deshalb wohl nur lose dadurch, daß das LEPr auf dem LROPr aufbauen sollte[198]. Um den Verflechtungen zwischen Raumordnung und Landesentwicklungsplanung gerecht zu werden, plante man jedoch, den Bereich der Raumordnung vom Innenministerium in die Staatskanzlei zu verlagern[199]. Diese wünschenswerte Neuorganisation entfiel jedoch nach dem Regierungswechsel 1976 und die Mittelfristige Planung, die dann die Aufgabenplanung mittelfristig fortführte, läßt die Verbindung zur Raumordnung ebenfalls vermissen. Die Mittelfristige Planung 1978-1982 stellte zwar einen Versuch dar, räumliche Bezüge einzu-

194) Teilweise sind dies auch ganze Planungsgruppen. Vgl. Zimmermann 1978, S. 39.

195) Vgl. Landesbericht Niedersachsen 1976, S. 325 und Zimmermann 1976, S. 39 f.

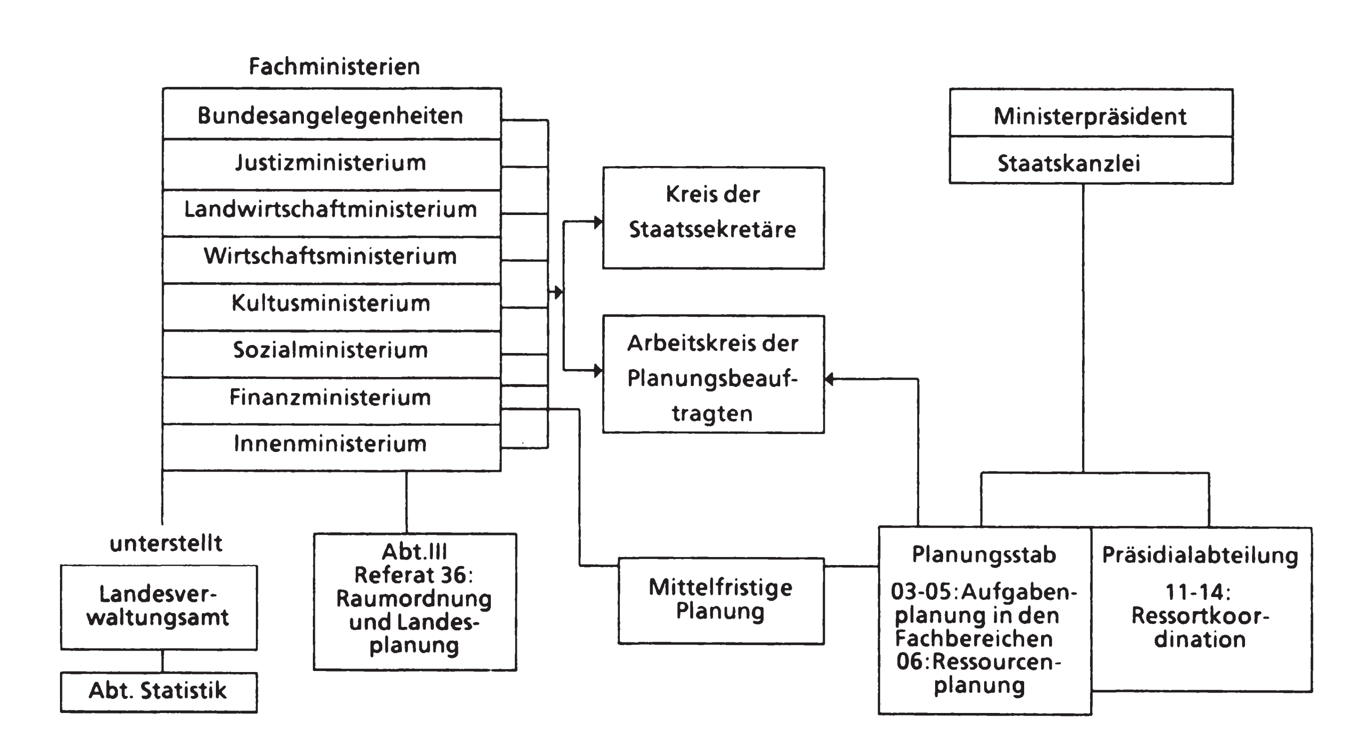
196) Vgl. Landesbericht Niedersachsen 1976, S. 323.

197) So auch Fürst/Hesse 1981, S. 62 und Landesbericht Niedersachsen 1976, S. 331.

198) Daß diese lose Verknüpfung bald gänzlich entfiel, zeigt die Probleme umso deutlicher. Vgl. vorn unter III.1.3.; Blumenberg 1977, S. 357; Zimmermann 1978, SS. 29 u. 41.

199) So Kappert 1980, S. 89; o. Verf. 1974, S. 19-20.

Schaubild 8: Organisatorische Integration in Niedersachsen



bringen; er scheint jedoch 1980 wieder aufgegeben worden zu sein[200]. Die organisatorisch vorgegebene Trennung schlägt sich somit immer noch in einer Isolation der räumlichen Planung - das LROPr besitzt weder Zeit- noch Finanzbezug - nieder.

III.2.2. Beteiligung an der Planung

Im vorangegangenen Abschnitt wurde deutlich, daß die öffentliche Planung vorwiegend eine Angelegenheit der Exekutive darstellt[201]. Als direkte Planungsträger der iEP fungieren ausschließlich die Regierungen und deren Verwaltungsapparat. Dennoch - oder gerade deswegen - brach die Diskussion um eine Demokratisierung der Planung, neuerdings[202] auch im Zusammenhang mit der Raumordnung, nie ab, obwohl dabei zweifellos ein erhöhter Konfliktregelungsbedarf entsteht[203]. Als Beweise für diese Entwicklung lassen sich die Fortbildungstagung 1981 der Hochschule Speyer und die neueste Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von 1983 anführen, die sich beide mit Fragen der Bürgerbeteiligung beschäftigten[204]. Die Forderung nach Mitwirkung an der öffentlichen Planung erstreckt sich üblicherweise auf zwei Bereiche[205]:

a) die mittelbare Beteiligung über gewählte parlamentarische Volksvertreter oder andere Repräsentanten von Bürgerinteressen und
b) die unmittelbare Beteiligung durch den einzelnen Bürger selbst (gelegentlich auch Beteiligung im engeren Sinn).

200) Vgl. Mittelfristige Planung 1978-1982, S. 41 ff. und Mittelfristige Planung 1980-1984.

201) Vgl. auch Beus 1978, S. 151; Kappert 1980, S. 89; Mayntz 1972, S. 344; Niemeier 1976, S. 7; Ossenbühl 1974, S. B 57 f.; Wahl 1978 I, S. 224.

202) Hierzu Wahl 1978 I, S. 224.

203) Vgl. Mayntz 1972, S. 348.

204) Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) "Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung" vom 1.1.1983 und "Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen" als Thema der Tagung 1981 in Speyer, vgl. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 87, 1982.

205) So die Unterscheidung der MKRO 1983; vgl. auch Söfker 1983, S. 110. Etwas anders bei Mayntz 1972, S. 341 f.

Bei der Form der Beteiligung wird dabei unterschieden in die bloße Information durch die planenden Behörden und die Anhörung, also einer aktiven Beteiligung. Mittelbarer wie unmittelbarer Beteiligung liegen verschiedene Planungsprobleme zugrunde[206], die im folgenden kurz angedeutet werden sollen.

a) Mittelbare Beteiligung

Wie eingangs dargelegt, verstehen wir Planung als einen Prozeß, der nicht mit der Erstellung des Planwerks beendet ist, sondern mit ständigen Rück- und Vorkopplungen alle Phasen von Zielbildung über Durchführung bis hin zur Kontrolle verbindet[207]. Dadurch kommt es im Planungsverlauf automatisch zur Berührung mit Parlamentsaufgaben, die auch unter Planungsaspekten dessen Beteiligung erfordern[208]. Zunächst greift das Parlament mit seiner Kontrollbefugnis[209] in den Planungsprozeß ein. Dabei kann es das Regierungshandeln jedoch nur wirksam kontrollieren, wenn dem Prozeßcharakter der Planung entsprechend eine mitschreitende, "vorgängige"[210], Mitarbeit und nicht die übliche nachträgliche Kontrolle erfolgt[211].

Eine solche als Mitarbeit ausgestaltete Kontrollfunktion würde gleichzeitig die in der Durchführungsphase auftretende sog. präjudizierende Kraft der Pläne wenigstens dadurch mildern, daß das Parlament dann seine Entscheidungen selbst

206) I.d.R. wird die Frage der Planungsbeteiligung der Öffentlichkeit unter (verfassungs-)rechtlichen Aspekten diskutiert, denen hier jedoch nur untergeordnete Bedeutung zukommen soll. Vgl. z. B. Ossenbühl 1974.

207) Vgl. unter II.3. In diesem Kontext auch bei Böckenförde 1972, S. 433 und Jochimsen/von Peter 1973, S. 757.

208) Verfassungsrechtlich scheint die parlamentarische Beteiligung an Planungsvorgängen inzwischen berechtigt. Vgl. z. B. Böckenförde 1972, S. 441 ff.; Enquete-Kommission 1976, S. 150; Ossenbühl 1974, v. a. S. B 79 ff.; Wahl 1972, S. 459 ff.; Wahl 1978 I, S. 224 ff.; Wahl 1982, S. 115.

209) Diese ist v. a.für die jeweilige Opposition von Wichtigkeit. Vgl. Böckenförde 1972, S. 453; Jochimsen/von Peter 1973, S. 756; Wille 1976, S. 473.

210) Jochimsen/von Peter 1973, S. 758. Vgl. auch Blum 1979, S. 58.

211) So auch Böckenförde 1972, S. 444.
Zu Fragen der rechtlichen Möglichkeiten und Begründungen vgl. bei Ossenbühl 1974, S. B 70 ff. und die dort angegebene Literatur.

mit-vorverfügt[212]. Aktualität erhält somit nicht mehr die Frage, ob, sondern zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form die Mitarbeit erfolgen soll[213]. Da eine fortlaufende Planung notwendigerweise langfristig angelegt sein muß, ist sie ständig wechselnden Rahmenbedingungen ausgesetzt. Wird nun das Parlament mit der Handlungsform des Gesetzes in den Prozeß einbezogen, so ist die iEP - abgesehen von einer aus anderen Gründen unerwünschten rechtlichen Bindung[214] - unter Planungsaspekten zu unflexibel und zeitaufwendig, um sich den permanenten Datenänderungen weitgehend nahtlos anpassen zu können[215]. Zumindest für die flexiblen, kurzfristigen Teilpläne erscheinen deshalb andere parlamentarische Beteiligungsformen vorteilhafter, die die Unflexibilität möglichst gering halten und das Parlament aus der unbefriedigenden Situation befreien, wenn überhaupt, dann nur über eine pauschale Annahme oder Ablehnung des Planwerks entscheiden zu können[216]. Die Anregungen setzen an verschiedenen Planungsphasen an und reichen von der Forderung nach kontinuierlichem Informationsfluß von Regierung zu Parlament bis hin zur Wahrnehmung eigener parlamentarischer Planungsinitiative vor allem natürlich durch die Opposition[217]. Das Schlagwort der "Demokratisierung der Planung" beinhaltet neben dem Ruf nach Einbeziehung der Legislative auch die Vorstellung einer anderen Form mittelbarer Beteiligung "Privater"[218] durch Verbände, wozu auch die kommunalen Verbände zählen, private wissenschaftliche Institutionen, Sachverständige und andere Interessengruppen z. B. in Planungsbeiräten, aber auch in nicht-institutionalisierter Form[219]. Die Partizipation dieser Organisationen am Planungsprozeß soll die Berücksichtigung von Umweltinformationen und damit eine verbesserte Verwirklichung der Planinhalte in der Durchführungsphase erreichen. Der

212) Vgl. Beus 1978, S. 153; Böckenförde 1972, S. 444; Enquete-Kommission 1976, S. 177 f.; Ossenbühl 1974, S. B 71 und B 73 f.

213) So auch Wahl 1978 I, S. 224 f.

214) Vgl. hierzu Beus 1978, S. 153 ff. und die dort angegebene Literatur. So wird z.B. eine Beteiligung in Gesetzesform für finanzielle Planungsaussagen als verfassungswidrig angesehen.

215) So Beus 1978, S. 153; Böckenförde 1972, S. 449; Wille 1976, S. 473.

216) So Böckenförde 1972, S. 442; ähnlich Blum 1979, S. 54; Linder 1979, S. 42.

217) Vgl. einige Vorschläge von Blum 1979, S. 58; Böckenförde 1972, S. 444 ff.; Ernst 1973, S. 85; Kappert 1980, S. 89; Ossenbühl 1974, S. B 80 ff.; Wahl 1978 I, SS. 226, 233.

218) Ossenbühl 1974, S. B 130; ähnlich Stich 1972, S. 373.

219) Vgl. Blumenberg 1977, S. 131; Erbguth 1980, S. 86; Mayntz 1972, S. 344 ff.; Ossenbühl 1974, S. B 131 ff.

Planungsvollzug erfordert zum einen Konsens mit den Vorstellungen der Kommunen, da dort i.d.R. die Realisierung der geplanten Maßnahmen (vor allem investiver Art) erfolgt[220]. Zum anderen schließt die iEP, wenn auch nur in indikativer Form, den privaten Sektor in ihre Planungen mit ein; letztendlich ist sogar er der "Beplante"[221], denn die Verfolgung gesellschaftspolitischer Ziele im Sinne von "objectives" stellt grundsätzlich auf die Wirkung staatlicher Maßnahmen auf den Einzelnen ab[222]. Deshalb ist auch von dieser Seite Information und Mitwirkung notwendig, um Pläne, Wünsche und Widerstände noch vor der konkreten Durchführung erkennen und frühzeitig berücksichtigen bzw. abwehren zu können[223]. Auf die Gefahr der Informationsverzerrung durch die unterschiedliche Organisierbarkeit und damit ungleiche Macht gesellschaftlicher Interessen sei in diesem Zusammenhang jedoch ausdrücklich hingewiesen[224]. Da die mittelbare Beteiligung, vor alllem durch das Parlament, im Planungsbereich Raumordnung und Landesplanung seit einiger Zeit, zumindest in den Grundsatzfragen, bereits erfolgt[225], gilt das besondere Interesse der nachfolgenden Analyse einer über diesen Teilbereich hinausgehenden Partizipation an der iEP.

Hessen

Den Vorschriften des § 2 Abs. 1 hessLPlG entsprechend wurde das LROPr durch Gesetz festgestellt und lag damit dem hessischen Landtag zur Debatte vor. Den LEP dagegen leitete die Landesregierung nach der Feststellung dem Landtag

220) Wie wichtig für die Verwirklichung einer iEP die Beteiligung der Kommunen ist, machen zwei Arbeiten von Zimmermann 1978 und 1980 deutlich. Dabei zeigte sich allerdings, daß eine effektive Mitarbeit häufig daran scheitert, daß es den Gemeinden an eigenen Entwicklungsvorstellungen mangelt. So z. B. Zimmermann 1978, S. 53 und S. 119 und 1980, S. 96 f.

221) Heigl 1973a, S. 90; ähnlich Mayntz 1972, S. 349 f. und Weyl 1969, S. 479.

222) Vgl. schon oben unter II.3. und später v. a. unter IV.2.; so auch Wahl 1982, S. 145.

223) So Mayntz 1972, S. 348 ff.; Ossenbühl 1974, S. B 134; Wolff/Hogeforster 1982, S. 604. Bürgerinitiativen als spontanes, meist kurzfristiges, unregelmäßiges Engagement von Privaten zeugen (v. a. in reaktiver Form) von einer mangelnden Partizipation an Planungsprozessen. Vgl. hierzu den Artikel von Müller M., 1983, v. a. S. 28 f.

224) Vgl. Linder 1979, S. 42; Mayntz 1972, S. 350 ff.; Ossenbühl 1974, S. B 136 f.; Schäfers 1982, S. 237 f.; Wille 1976, S. 443.

225) So Beus 1978, S. 151 ff.; Erbguth 1975, S. 96 f.; Niemeier 1972, S. 4 ff.; Wahl 1978 I, S. 224.

lediglich zur Information zu. Diese Regelung des § 3 Abs. 1 hessLPlG gilt nicht nur für den Rahmenplan HESSEN'80, sondern auch für die beiden Durchführungsabschnitte, da diese nicht nur als mittelfristige Konkretisierung der Langfristplanung, sondern ebenso als Fortschreibung und Korrektur des Rahmenplanes anzusehen sind[226].

Eine Beteiligung des Parlaments erfolgt also nur am räumlichen Teil des hessischen Planungssystems durch die mögliche Mitwirkung an der Gestaltung des, allerdings recht umfangreichen[227], aber "ende-offenen" Inhalts des LROPr. Über die gesellschaftspolitischen Ziele und Maßnahmen des LEP und seiner DFA erhält der Landtag erst Kenntnis nachdem der Plan aufgestellt und wirksam geworden ist. Der Landtag besitzt damit weder Änderungs- bzw. Ergänzungsmöglichkeiten noch kann er den Plan pauschal billigen oder ablehnen. Von einer Parlamentarisierung der iEP in Hessen kann, bis auf die Mitwirkung an der Festlegung langfristiger räumlicher Ziele im LROPr, demnach nicht die Rede sein. Es besteht lediglich die Möglichkeit, daß das fertig vorliegende Planwerk dem Parlament Anregung zu kritischen Bemerkungen für die nächste Planungsphase gibt[228].

Eine mittelbare Beteiligung an der Planung in anderer Form institutionalisiert das hessLPlG in § 13. Dort ordnet Abs. 1 die Bildung eines Landesplanungsbeirats an, der die oberste Landesplanungsbehörde, derzeit das HMLULF, bei der Vorbereitung des LROPr und des LEP beratend unterstützen soll. Er besteht aus 15 Mitgliedern, die die kommunalen Spitzenverbände, sowie Industrie, Handel und Wirtschaft, die Land- und Forstwirtschaft, das Handwerk und die Organe staatlicher oder kommunaler Wohnungsbau- und Sozialpolitik vertreten[229].

Neben diesen rechtlich verankerten Möglichkeiten zur Mitarbeit an LEP und LROPr besitzen Parlament, Verbände, Organisationen und einzelne Bürger durch die Vorlage des Planes vor der entgültigen Feststellung die Chance zur

226) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 1 ff. und S. 1* ff.; HESSEN'80, Heft 4, S. 1 ff.

227) Vgl. die Zusammenstellung bei Wahl 1978 I, S. 226 f.

228) So Wahl 1978 I, S. 227.

229) § 13 Abs. 2 hessLPlG und v. a. Richtlinie für die Bildung und Arbeit des Landesplanungsbeirates vom 14.2.1983; dort sind in Punkt 1 Abs. 3 alle Verbände, Körperschaften und Einrichtungen aufgeführt, die Vertreter vorzuschlagen berechtigt sind.

aktiven Einflußnahme. So wurde der im Sommer 1970 veröffentlichte LEP HESSEN'80 bis zur entgültigen Feststellung im April 1981 in einigen Punkten noch abgeändert. Diese Änderungen fanden anschließend Eingang in den 1. DFA, der allerdings nur im Landesplanungsbeirat zur Diskussion stand. Den 2. DFA 1975-1978 veröffentlichte die Landesregierung wiederum vor der entgültigen Feststellung[230]. Diese Vorgehensweise sollte, über die institutionalisierten Partizipationsmöglichkeiten hinaus, Anregungen vermitteln, Kontakt zu aktuellen Problemen der Bevölkerung gewährleisten und damit sicherstellen, daß diese den LEP mitträgt[231]. Lediglich Informationsfunktion kommt dagegen den Ergebnisberichten im Planungssystem zu. Ihre Dokumentation könnte jedoch Anregung und Grundlage für eine kontinuierliche Mitarbeit der Öffentlichkeit am LEP sein.

Bayern

Im bayLPlG sind in Art. 2 die Grundsätze der Raumordnung Bayerns rechtlich fixiert. Sie nehmen in dieser Form die Stellung des hessischen LROPr ein, wenn sie auch dessen inhaltliche Dichte nicht erreichen. Die Aufstellung des LROPr oblag bis zur Novellierung des LPlG 1982 ausschließlich der Staatsregierung, sieht man von der Beratung des Teils A (also der überfachlichen, räumlichen Ziele) im Landtagsausschuß für Landesentwicklung und Umweltfragen und zwei Interpellationen im Plenum ab[232]. Heute schreibt Art. 14. Abs. 3 bayLPlG vor, daß die Staatsregierung das LEPr als Rechtsverordnung nur mit Zustimmung des Landtags beschließen kann[233]. Die parlamentarische Beteiligung an Planungsproblemen beschränkt sich somit nicht mehr lediglich auf die Möglichkeit, die räumliche Grundsatzplanung in Art. 2 des bayLPlG zu beeinflussen, vielmehr erstreckt sich die Einwirkung des bayerischen Landtags seit 1982 nun auch auf das wesentlich konkretere LEPr. Dies betrifft allerdings nur dessen Teile A, B und C. Teil D, also die laufende Investitionsplanung, zählt zu den Begründungen des

230) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. VII und S. 1; HESSEN'80, Heft 4, S. V.

231) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. VII; HESSEN'80, Heft 3, S. V; HESSEN'80, Heft 4, S. VII; HESSEN'80, Heft 5, S. V.

232) So die Information aus 4. ROB Bayern, S. 143.

233) Vgl. auch 6.ROB Bayern, S. 187.

LEPr Bayern und bedarf daher der Zustimmung des Landtags nicht.

Art. 11 bayLPlG bestimmt mit dem Landesplanungsbeirat eine weitere mittelbare Beteiligung der Bürger an Planungsfragen. Er soll das BStMLU mit Gutachten, Anregungen und Empfehlungen unterstützen. Seine Mitglieder setzen sich zusammen aus Vertretern von Organisationen des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und kirchlichen Lebens und der kommunalen Spitzenverbände[234]. Um eine möglichst repräsentative Zusammensetzung dieses Gremiums zu erreichen, sind im Schnitt ungefähr 40 Organisationen zur Entsendung eines Vertreters berechtigt[235]. Die Anregungen des Landesplanungsbeirats zum Inhalt des LEPr fanden noch vor Beschluß des Entwurfes durch die Staatsregierung Berücksichtigung[236]. Nach Erstellung des Entwurfes sind vor dem entgültigen Beschluß außerdem die kommunalen Spitzenverbände, die Gemeinden, Landkreise und Bezirke anzuhören und deren Stellungnahmen einzuholen[237].

Weniger Beteiligungs- als vielmehr Informationsfunktion besitzen die - allerdings mit Art. 19 bayLPlG vorgeschriebenen - Raumordnungsberichte, die alle zwei Jahre dem Landtag vorzulegen sind. Wie die EB in Hessen können sie dabei im Rahmen einer als Prozeß verstandenen Planung Grundlage für weitere Mitarbeit darstellen.

Niedersachsen

Die Festlegung der grundlegenden räumlichen Ziele im LROPr-Teil I erfolgt durch Gesetz nach Vorschrift des § 5 Abs. 4 nsROG. Zu Teil II, der vor allem die

234) Art. 12 Abs. 1 bayLPlG. Diese Organisationen zählt § 1 der Verordnung über die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirats umfassend auf.

235) Vgl. Hosch/Höhnberg 1974, S. 693.

236) So Landesplanung in Bayern, S. 30 und S. 42; vgl. auch Heigl/Hosch 1973, Art. 14, Rdnr. 10 ff.

237) Art. 14 Abs. 2 bayLPlG. Vgl. auch 4. ROB Bayern, S. 143 und Landesplanung in Bayern, S. 30. Diese Aufgabe gestaltet sich für die Gemeinden in Ermangelung eigener Entwicklungsprogramme i.d.R. recht schwierig. So für Bayern: Studiengruppe für Sozialforschung e.V. 1976, S. 5 ff.; vgl. auch schon FN 220).
Zur verfassungsrechtlichen Absicherung dieser Anhörung vgl. Erbguth 1975, S. 99 ff. und 1980, S. 70 ff.

raumwirksamen Fachplanungen enthält, gibt § 5 Abs. 5 nsROG dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme, ehe das Landesministerium diesen Abschnitt beschließt[238]. Für den zentralen Teil der iEP, das rechtlich nicht verankerte LEPr, ist eine parlamentarische Beteiligung nicht vorgesehen. Es wurde lediglich von der Landesregierung verabschiedet und stellt damit tatsächlich ein "Regierungs"-programm dar. Auch an den Mittelfristigen Planungen, den Verbindungsstücken zwischen mittelfristiger Aufgabenplanung und Finanzplanung, fehlen dem Landtag institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten. Sie werden gemeinsam vom Finanzministerium und von der Staatskanzlei erstellt und von der Landesregierung beschlossen[239].

Damit gewährt das niedersächsische Planungssystem dem Parlament die Möglichkeit, im Rahmen des Gesetzesweges von Teil I und mit der Stellungnahme zu Teil II des LROPr auf die grundlegenden raumpolitischen Entscheidungen inhaltlichen Einfluß zu nehmen. Bezüglich des umfassenderen LEPr und den Mittelfristigen Planungen sind ihm jedoch keine Beteiligungsrechte eingeräumt.

§ 5 Abs. 3 nsROG schreibt desweiteren eine mittelbare Beteiligung der Bevölkerung an der Erarbeitung des LROPr vor, nämlich durch Körperschaften, Verbände und Vereinigungen, deren Aufgaben für die Landesentwicklung Bedeutung besitzen, sowie durch die Träger der Regionalplanung und die kommunalen Spitzenverbände. Institutionalisiert wurde deren Mitarbeit - z.B. in Beiräten, wie in Hessen und Bayern - jedoch nicht[240], da Niedersachsen in der Mitwirkung des Parlaments und der Regelung des § 5 Abs. 3 nsROG eine ausreichende Beteiligungsmöglichkeit gewährleistet sah[241]. Für das LEPr und die Mittelfristigen Planungen ist keine Beteiligung "Privater" vorgesehen. Allerdings betonte die Landesregierung in diesem Kontext, daß das LEPr in seiner Erarbeitungsphase mit "einer Reihe von wesentlichen gesellschaftlichen Kräften innerhalb des Landes"[242] erörtert wurde. Neben diesen aktiven Mitwirkungsmöglichkeiten besteht in Niedersachsen mit den ROB, wie in Bayern, alle zwei Jahre eine Informations-

238) Vgl. auch Wahl 1978 I, S. 227

239) Vgl. Vorwort zu "Niedersachsen 1985" und z.B. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. II.

240) Das nsROG vom 30.3.1966 regelte in den §§ 9, 10 noch die Beteiligung von Beiräten.

241) Vgl. hierzu auch Erbguth 1980, S. 86 f.; Niemeier 1976, S. 56.

242) Vorwort zum LEPr "Niedersachsen 1985".

pflicht gegenüber dem Landtag und damit auch gegenüber der Öffentlichkeit[243].

b) Unmittelbare Beteiligung

Unter Planungsaspekten ist auch in der unmittelbaren Beteiligung der Bürger an der öffentlichen Planung, ebenso wie in der mittelbaren, eine Rück- bzw. Vorkopplungskomponente im Rahmen des gesamten Planungsprozesses zu sehen, die ihre Auswirkungen vor allem in der Durchführungsphase zeigen könnte. Die Befürworter der unmittelbaren Beteiligung der Öffentlichkeit erhoffen sich verminderten Widerstand in späteren Planungsphasen und mehr Verständnis und Zustimmung für die Probleme staatlicher Planung und deren Auswirkungen auf den privaten Sektor, wenn, möglichst früh, Informationen über private Aktivitäten und Vor-Ort-Kenntnisse in die Überlegungen einfließen können[244]. Dem Bürger soll durch seine Mitwirkung das Gefühl genommen werden, er würde, obwohl doch letztendlich Betroffener[245], ungefragt verplant[246]. Eine Möglichkeit zur tatsächlichen aktiven, unmittelbaren Beteiligung sehen die meisten jedoch nur auf lokaler Ebene, wo die Pläne einen Planungsraum abdecken, den der einzelne zu überschauen vermag, und wo er mit konkreten Maßnahmen konfrontiert wird, so daß Interesse und Motivation zur Mitarbeit geweckt sind[247]. So soll auch nach der Entschließung der MKRO eine (direkte) Anhörung der Bürger auf die Gemeindeebene beschränkt bleiben und die Vertretung von Bürgerinteressen auf der Landesebene ausschließlich durch die Parlamentarisierung der Planung und Institutionalisierung von Beiräten erfolgen. Die Planungsträger werden allerdings aufgefordert, sich bewußt "öffentlichkeitsorientiert" zu verhalten und die

243) Vgl. die Vorschrift des § 10 nsROG.

244) Vgl. hierzu auch Mayntz 1972, S. 341; Türke 1981, S. 5; Wegener 1979, S. 141.

245) Direkt betroffen sind, v. a. bezüglich der raumwirksamen Planung auf Landesebene, nur öffentliche Planungsträger. Vgl. z. B. Böckenförde 1972, S. 441 und Wahl 1982, S. 116 ff.

246) So dem Sinn nach Mayntz 1972, S. 349; Schmitt 1974, S. 353 f.; Stich 1972, S. 360; Wahl 1982, S. 113. Mayntz 1972, S. 344 formuliert hierzu überspitzt die Frage, ob so ein Ersatz für die (nicht mehr genügend wirksame) demokratische Mitwirkung über Parteien und Parlament geschaffen werden könne.

247) Vgl. Höhnberg 1981, S. 13; Hosch/Höhnberg 1974, S. 693 f.; Mayntz 1972, S. 342; Ossenbühl 1974, S. B 124; Schäfers 1982, S. 236; Stich 1972, S. 372 f.; Türke 1981, S. 6 f.; Wahl 1982, S. 119 und S. 145.

Bevölkerung intensiv über Inhalt und Erarbeitung von Programmen und Plänen der Landes(entwicklungs-)planung zu informieren[248]. Diese Bestrebungen zielen darauf ab, das Problemverständnis des einzelnen zu fördern und dadurch seine Beteiligung zunächst auf örtlicher, aber auch auf Landesebene anzuregen und effektiver zu gestalten[249].

Hessen

Obwohl, oder gerade weil, der LEP HESSEN'80 als zentraler Teil des Planungssystems gegenüber der Bevölkerung nur indikativen Charakter besitzt, bestand Einigkeit, daß er zur Verwirklichung auch vom privaten Sektor mitgetragen werden müsse[250]. Um dessen Bereitschaft zur Mitarbeit zu stärken, ist nicht nur die oben beschriebene, vorwiegend institutionalisierte, mittelbare Beteiligung vorgesehen, es finden sich vielmehr auch Ansätze unmittelbarer Beteiligung, die vor allem auf informativer Basis stattfinden.

Wie erwähnt, können sich einzelne Bürger vor der entgültigen Feststellung von LEP und DFA zum Inhalt des Planentwurfs äußern[251]. Um ihnen diese Mitwirkung zu erleichtern, bemüht sich die hessische Landesregierung nach eigenen Aussagen um breite Informationsangebote in Bürgerversammlungen, Diskussionen und Bürgergesprächen, durch allgemein verständliche Darstellungen von Absichten und Planungen unter Einschaltung der Massenmedien sowie durch ein modernes Bildungswesen[252]. Das Land Hessen bietet also seinen Bürgern die Chance, in Grenzen an der Landesentwicklungsplanung direkt teilzuhaben. Nach den Vorabveröffentlichungen des LEP und seiner DFA erfolgten tatsächlich, wenn auch geringfügige, Änderungen, die jedoch nicht nur auf Anregungen einzelner Privatleute zurückzuführen waren[253]. Während der Erarbeitungsphase

248) Vgl. die Ausführungen von Söfker 1983 zur Entschließung der MKRO; vgl. hierzu auch Wahl 1982, S. 118.

249) Vgl. auch die Vorschläge von Voss 1979, S. 12 ff. zur "Betroffenenfortbildung".

250) Vgl. z. B. HESSEN'80, Heft 2, S. VII; HESSEN'80, Heft 3, S. V; HESSEN '80, Heft 4, S. VII.

251) Siehe oben unter II.2.2.2.a) Hessen

252) HESSEN'80, Heft 3, S. V; HESSEN'80, Heft 5, S. V.

253) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. VII, S. 1 ff. und S. 1* ff.; HESSEN'80, Heft 4, S. V.

der Pläne bleibt die Mitarbeit allerdings auf Formen mittelbarer Beteiligung beschränkt.

Bayern

Auch die bayerische Staatsregierung betont, daß die Verwirklichung des LEPr, obwohl es nur öffentliche Planungsträger bindet, einer Mitwirkung der Bevölkerung bedarf[254]. Unmittelbare aktive Gestaltungsmöglichkeiten am LEPr bestehen aber für den einzelnen nicht. Um jedoch das Interesse und das Verständnis für den Inhalt des Programms zu fördern, bemüht man sich um gezielte Information durch die Massenmedien und durch, teilweise populär gehaltenes Informationsmaterial, das auch ein Informationsbus der Staatsregierung an interessierte Bürger weitergab[255]. Im Sinne einer "offenen Planung" werden die Bürger darüber hinaus bei einzelnen größeren Vorhaben im Rahmen eines Anhörungsverfahrens beteiligt[256]. Auf Landesebene besteht demnach in Bayern die unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung an der Planung im wesentlichen in einem umfangreichen Informationsangebot. Die aktive Vertretung ihrer Interessen sieht man durch die Mitglieder des Planungsbeirats, dessen Zusammensetzung repräsentativ sein soll, als ausreichend intensiv und wirkungsvoll an.

Niedersachsen

Weder für das LROPr noch für das LEPr oder die Mittelfristigen Planungen ist in Niedersachsen eine unmittelbare Teilhabe der Bevölkerung vorgesehen. Informationsbestrebungen gibt es jedoch auch hier. Sie beschränken sich allerdings auf die Veröffentlichung der einzelnen Teile des Planungssystems einschließlich der Raumordnungsberichte.

254) So z. B. LEPr-Information, Schlußwort. Vgl. auch 5. ROB Bayern, S. 242. Nach Art. 20 Abs. 2 bayLPlG haben auch Private auf Verlangen Auskunft über raumwirksame Vorhaben zu erteilen. Vgl. auch Blumenberg 1977, S. 332.

255) So die Aussage im 4. ROB Bayern, S. 159. Zum LEPr Bayern erschienen zwei allgemein verständliche Broschüren "Landesplanung in Bayern" und "LEPr-Information".

256) Vgl. 4. ROB Bayern, S. 159.

IV. Integration von Aufgabenplanung und Kontrolle durch Operationalisierung

Wir haben oben[257] die iEP als Planungsform gekennzeichnet, die nicht nur wie die Raumplanung darauf ausgerichtet ist, für staatliche und private Aktivitäten Flächen freizuhalten, darüber hinaus aber lediglich sog. Krisenmanagement zu betreiben. Die iEP soll vielmehr vorrangig gesellschaftsgestaltenden und -verändernden Einfluß ausüben[258]. Um mit dieser aktiven Planung Entwicklungen tatsächlich initiieren zu können, müssen die öffentlichen Planungsträger ihre Entscheidungen an längerfristigen Zielen orientieren, die der Komplexität staatlicher Aufgabenerfüllung Rechnung tragen. Zielbezogenes Handeln bildet jedoch nicht nur eine Voraussetzung für eine gestaltende Politik, sondern auch Grundlage für die Koordination der knappen Ressourcen, die zur Zielverwirklichung eingesetzt werden müssen. Nur eine gemeinsame Aufgaben- und Ressourcenplanung[259] verhindert die Verfolgung utopischer Wünsche und läßt eine programmatisch fundierte, aus Gründen der Ressourcenknappheit notwendige, Projektselektion zu[260].

Bei der Verfolgung ihrer Ziele durch die iEP sehen sich die staatlichen Entscheidungseinheiten allerdings zwei Problemen gegenüber. Ihnen fehlen i.d.R. die Kenntnisse über exakte Wirkungszusammenhänge zwischen Mitteln und Zielen, so daß keine Sicherheit über die Auswirkungen eingesetzter Maßnahmen herrscht. Abgesehen von dieser Unsicherheit können auch unvorhergesehene Datenänderungen im Planungsumfeld bzw. sich wandelnde Umwelteinflüsse die Entwicklung anders als geplant verlaufen lassen. Eine der wichtigen Phasen des Planungsprozesses ist deshalb der Vergleich von Soll- und Istzuständen. Da diese Kontrolle in einer dynamischen Planung idealerweise mitschreitend erfolgt[261],

257) Siehe unter II.3.

258) So die schlagwortartige Definition der iEP bei Wahl 1978 I, S. 251 f. Wagener 1975c, S. 372 betont allerdings ausdrücklich, daß Flächendisposition und Krisenbewältigung mit der iEP ebenso geleistet werden müssen. Vgl. hierzu auch Wegener 1975, S. 367.

259) Aus dieser Sicht sind Probleme der Aufgaben- und Ressourcenplanung eng verbunden. Wir wollen dennoch beide Bereiche aus Gründen der Übersichtlichkeit getrennt betrachten. Zur Ressourcenplanung siehe später unter V

260) Vgl. schon vorn FN 53).

261) Vgl. schon vorn unter III.2.2.2.

können von den dabei gewonnenen Informationen Impulse für jede Planungsphase und vor allem für die Zielbildung selbst ausgehen[262]. Die Kontrolle vermag ihre Planungsfunktion jedoch nur dann zu erfüllen, wenn die angestrebten Ziele operational, d.h. überprüfbar[263], formuliert wurden und damit Aussagen über den Grad der bisherigen Zielerreichung erlauben.

Als Regelung im Sinne der kybernetischen Systemtheorie[264] läßt sich die Bedeutung der Operationalisierung von Zielen als Klammer zwischen Aufgabenplanung und Kontrolle am besten erkennen[265]. Nur durch die Vorgabe überprüfbarer Allokationsziele als Führungsgrößen kann ein Vergleich von tatsächlichem und angestrebtem Zustand vorgenommen werden. Informiert diese Messung den Regler, in diesem Fall das Planungssystem, über eine Differenz beider Größen, so kann dieser seine Instrumentvariablen als Stellgrößen einsetzen, um das Ergebnis des Allokationsprozesses als Regelstrecke dem angestrebten anzupassen[266]. Der Regelungsvorgang muß in einem solchen offenen System, das Verbindung zu seiner Umwelt, dem privaten Sektor und dem Ausland unterhält und dadurch unsicheren und unvorhersehbaren (Stör-)Einflüssen ausgesetzt ist, permanent als Rückkopplungseffekt erfolgen[267]. Läßt man außerdem als Veränderliche im Planungsablauf nicht nur die Instrumentvariablen, sondern auch die Führungsgrößen und die Organisation der Planung[268] zu, so erweitert sich der einfache

262) So auch Wille 1976, S. 461 f.

263) Zur exakteren Definition von Operationalität vgl. später unter IV.2.

264) Das öffentliche Allokationssystem wird hierbei als dynamisches Entscheidungssystem betrachtet, dessen Elemente, nämlich die Entscheidungsträger, durch informationelle Kopplungen in Verbindung stehen. Vgl. auch Kiener 1973, S. 17.

265) Vgl. zum Folgenden ausführlicher bei Känel 1972; Lange 1970; Wiegand 1981, S. 102 ff.; Wille 1970, S. 131 ff. und Wille 1976, S. 460 ff.

266) Känel charakterisiert Regelungen in diesem Sinne kurz als Prozeß des Messens, Vergleichens und Steuerns, Känel 1972, S. 168. Auch Reinermann 1975, S. 35 ff. sieht die staatlichen Institutionen in einer Reglerfunktion.

267) Reinermann 1975, S. 69 führt als sich ändernde Umwelteinflüsse in der Gesundheitspolitik beispielhaft eine veränderte Arbeitswelt, andere Ernährungsgewohnheiten, Zivilisationsschäden, Verkehrsunfallfolgen, veränderte Freizeitgestaltung u.a. an. Es muß allerdings betont werden, daß dies im Rahmen einer iEP Interdependenzen zwischen einzelnen Aufgabenbereichen darstellen, die teilweise für die Planung als endogene Faktoren anzusehen sind.

268) Die Ziele könnten sich im Planungsverlauf ja als unrealistisch erweisen und Informationsmängel aufgrund uneffektiver Organisation werden seit langem beklagt, vgl. auch Wiegand 1981, S. 106.

Regelkreis um einen zweiten, dessen Kontrollinformationen das Planungssystem selbst regeln[269] (Schaubild 9 stellt den Fall der doppelten Regelung grafisch dar). Diese Vorstellung entspricht dem bisher verwendeten weiten Planungsbegriff, wo auch die Ziele und die Planungsorganisation selbst als ein Teil des Planungsprozesses zur Diskussion stehen und folglich dessen einzelne (theoretische) Phasen mit einer kontinuierlichen Überprüfung des Systems einhergehen[270].

Wegen der Bedeutung operationaler Führungsgrößen als Verbindungsstück zwischen Aufgabenplanung und Kontrolle beschäftigen sich die folgenden Ausführungen zunächst mit Problemen der Aufgabenplanung, wobei vorrangig interessiert, in welchem Ausmaß die drei Planungssysteme den Schritt von der "räumlichen" zur integrierten, gesellschaftlichen Entwicklungsplanung vollzogen. Die beiden nächsten Abschnitte thematisieren die unterschiedlichen Operationalisierungsfragen verschiedener Planungsphasen. Im Stadium der Aufgabenplanung sollten sich die Bemühungen um Operationalität auf der Ebene von sog. impact objectives bewegen, um die Wirkung staatlicher Aktivitäten auf die Individuen überprüfbar zu machen. Die Durchführungsplanung muß sich dagegen darauf konzentrieren, diese operationalen Ziele weiter zu konkretisieren und eine Umsetzung in Maßnahmen zu ermöglichen.

IV.1. Aufgabenplanung

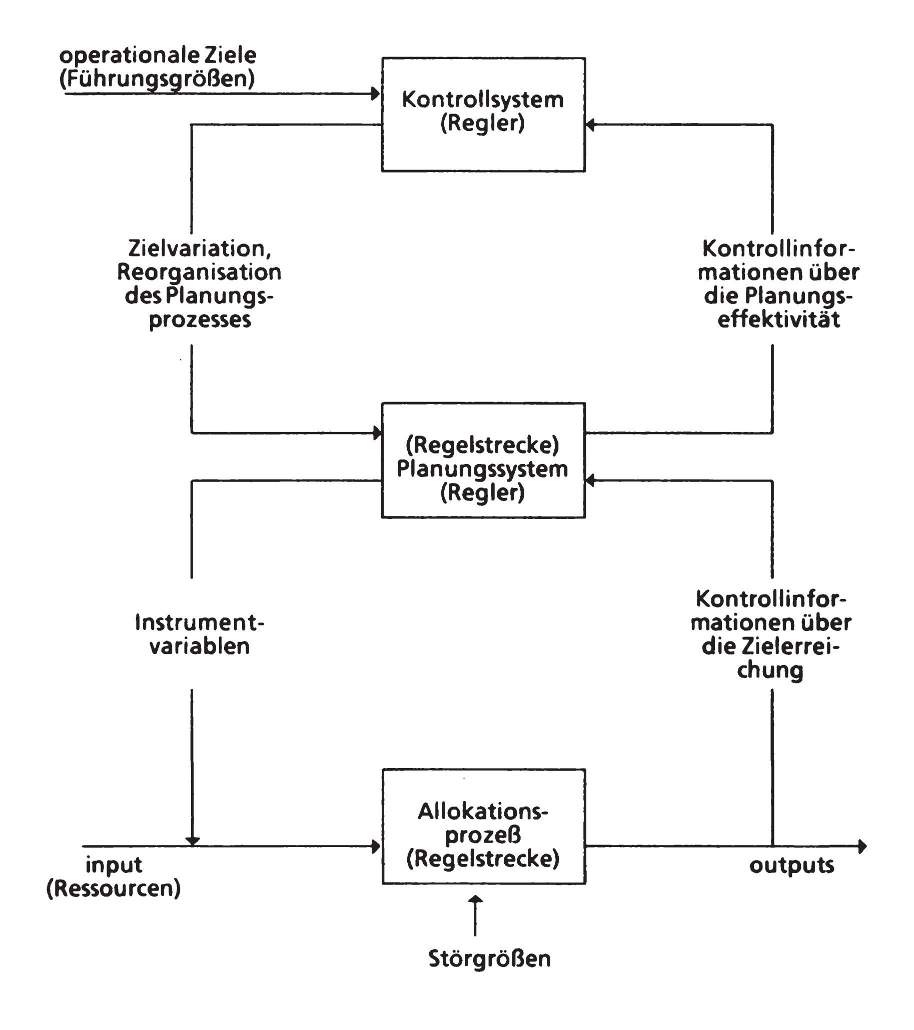
Die Kritik setzte bisher kaum am mangelnden Zielbezug, sondern vielmehr an der fehlenden Konkretisierung der Ziele und am notwendigen Ressourcenbezug an[271]. Die Leitbilder und Grundsätze, die in den Plänen der Raumordnung und Landesplanung bzw. in Entwicklungsplänen formuliert sind, befassen sich aller-

269) Dieser ökonomische Regelungsvorgang unterscheidet sich insofern von der klassischen Regelung, als sie nicht automatisch erfolgt, wenn eine Abweichung von Soll und Ist festgestellt wird, sondern Entscheidungen von Planungsträgern erfordert. Vgl. hierzu z.B. Känel 1972, S. 161; Wiegand 1981, S. 102; Wille 1970, S. 189.

270) So auch die Darstellung bei Reinermann 1975, S. 90.

271) Grundlegend hierzu Wagener 1972a, S. 50 ff.; Wagener 1973, S. 34 f.; Wagener 1975a, SS. 131, 139

<u>Schaubild 9</u>: Regelung durch Kontrolle in einem zielorientierten Planungssystem[268)]



268) In ähnlicher Form bei Wille 1976, S. 461.

dings nur mit spezifisch räumlichen Problemen[272]. Zu ihrer Lösung bieten diese Pläne Ordnungskonzepte und allenfalls den Einsatz investiver Maßnahmen oder räumlich differenzierter finanzieller Hilfen.

Da die raumbezogene Planung nicht nur reine ressourcenorientierte Planung, sondern auch Sachplanung darstellt[273], berücksichtigt sie auf Länderebene - im Gegensatz zum Bund - bei der Erstellung der fachlichen Ziele einen großen Teil der Aufgabenbereiche. Um allerdings auch die nicht raumrelevanten Entscheidungsfelder zu erfassen, soll die iEP von allen öffentlichen Aufgaben eines Landes[274] ausgehen und auch die nicht-räumliche Komponente eines Zieles erfassen. In ihrer Maßnahmenplanung müssen deshalb auch nicht-investive, nicht-räumliche und nicht-finanzielle Aktivitäten, wie z.B. Personalplanung, Teile der Bildungsplanung, Teile der Organisationsplanung und Gesetzgebungsprogramme, erscheinen[275].

Für die Ausdehnung der Planung im Zielbereich sprechen mehrere Argumente. Unter planungstheoretischen Aspekten ist die Erfassung aller öffentlichen Ziele deshalb nötig, weil sämtliche, auch die nicht raumwirksamen Aufgaben, um die

272) Nach Wegener 1976, S. 51 ergeben sich diese aus den Konflikten:
1. Trennung und Annäherung von Wohnen und Arbeit,
2. zentrale Orte und Entwicklungsachsen gegenüber wertgleichen Lebensverhältnissen,
3. Konzentrationsidee und Umweltschutz,
4. Leistungsfähigkeit des Verkehrs und der Wirtschaft gegenüber der Pflege der Landschaft und Schutz der Natur,
5. Schaffung nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze in ländlichen Räumen gegenüber dem angestrebten Freizeitwert ländlicher Räume,
6. Schaffung von Entlastungsorten und Verdichtungsräumen,
7. Wohnziele mit Konzentrations- und Dezentralisationseffekt.
Vgl. auch die nach Angebot des Raumes und Nachfrage nach Raum differenzierten Ziele bei Brösse 1975, S. 90 ff.

273) Als Ressourcenplanung regelt sie die Nutzung des Bodens und Siedlungsfragen, als Sachplanung ist sie Sektorplanung mit den Teilen Energie, Verkehr, Wasserwirtschaft, Wohnungswesen usw., vgl. Wegelin 1978, S. 95. Ähnlich Schmitt 1974, S. 253.

274) Vgl. Bielenberg/Erbguth 1979, K § 1, S. 24.
Von einer Integration in ein (Gesamt-)Zielsystem des Staates, also der Koordination von Bund und Ländern, möchte diese Arbeit ja absehen, vgl. vorn unter II.3. Vor einer solchen Gesamtplanung wird gelegentlich auch gewarnt, da sie zentralstaatliche Planwirtschaft erzeuge. Die Beschränkung auf die Planung nur eigener Aufgaben kann dies verhindern. Vgl. hierzu Wagener 1975c, S. 372; Wegener 1975, S. 365.

275) So z. B. Beus 1978, S. 181 f.; Wagener 1975c, S. 372. Die Konkretisierung im Maßnahmenbereich wird getrennt in IV.3. und V. abgehandelt.

knappen Ressourcen konkurrieren. Der "Ausbeutungseffekt" der Planung bezüglich der Ressourcen kann dann keinen Bereich treffen[276]. Außerdem vermag nur eine Aufgabenplanung, die sich an allen öffentlichen Aktivitäten orientiert, Prioritäten explizit und unter Berücksichtigung von finanziellen, aber auch anderen Ressourcen sowie der zeitlichen Dimension zu formulieren bzw. auszuweisen[277]. Für die Orientierung eines Planungssystems an allen öffentlichen Aufgaben wird ferner angeführt, es gäbe keine eigenständigen raumrelevanten Ziele. Letztere wären vielmehr den sog. gesellschaftspolitischen Zielen untergeordnet, da die zahlreichen menschlichen Belange auch (aber nicht nur) Raum beanspruchen[278]. Diese Unterordnung räumlicher Zielplanung unter die gesellschaftspolitische kommt darin zum Ausdruck, daß in den typischen Raumordnungsplänen seit einiger Zeit qualitative Aspekte gegenüber reinen Versorgungsaspekten mehr und mehr in den Vordergrund treten[279]. Das bedeutet, daß nunmehr auch zu beachten ist, wie das - unter räumlichen Gesichtspunkten möglichst gleichwertig verteilte - öffentliche Angebot einer regional und sozial unterschiedlichen Nachfrage der Bevölkerung gerecht werden kann. Mit dieser Entwicklung, die auch den Nachfrageteil eines Zieles in die Planung einbezieht und damit eine bestimmte Nutzung des Angebots bewirken will[280], nähert sich die Raumplanung in ihren Zielvorstellungen dem für die iEP geforderten gesellschaftlichen Zielsystem, das von der Wirkung staatlicher Maßnahmen auf das Individuum ausgeht.

Die Strukturierung dieses gesellschaftspolitischen Zielkomplexes und eine geeignete Bereichsabgrenzung stellen eine notwendige Voraussetzung dar, um effektiv planen zu können. Die Planung darf sich auf keinen Fall an den üblichen Ressortgrenzen orientieren, da die öffentlichen Aufgaben und ihre vielfältigen Beziehun-

276) So Wille 1976, S. 445; Wille 1980a, S. 603. Die Gefahr isolierter Planungsprozesse beschreibt ausführlich Reinermann 1975, S. 78 ff.

277) Vgl. Gresser 1974, S. 72 f.; Kappert 1980, S. 87; Waterkamp 1975, S. 642; Wegelin 1978, S. 116 f.; Wegener 1979, SS. 137, 139.

278) Diese Überlegungen führen zu der Forderung gegenüber den Planern: "Weg vom Raum - hin zum Menschen", Nef 1979, S. 111. Ebenso argumentieren Kappert 1978b, S. 147; Mauch 1982, S. 607 f.; Ruckstuhl 1976, S. 34; Wahl 1978 I, S. 254.

279) Diese Tendenz beschreiben (z. T. als "Raumordnungspolitik des mittleren Weges") die Arbeiten von Boesler 1982, S. 84; Schröder/Wolff 1983, S. 140 ff.; Thoss 1983, S. 2 ff.; Wolff/Hogeforster 1982, S. 599.

280) Vgl. Fahnemann 1980, S. 1 ff. und S. 58. Ähnlich Mielke 1981, S. 117, der zusätzlich die Zufriedenheit der Bevölkerung berücksichtigen möchte.

gen diese Grenzen regelmäßig überspringen[281]. Eine erste Einteilung der Aufgabenbereiche erfolgt i. d. R. in Anlehnung an sog. Leistungsziele, die die öffentliche Hand zu erfüllen hat[282]. Sie leiten sich ab aus den anerkannten, übergeordneten Grundwerten wie Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand[283] und repräsentieren konkrete, auf spezifische Staatsaufgaben, wie z.B. Erziehung, Gesundheit, Verteidigung, Verkehrswesen[284], bezogene Einzelziele. Sieht man zunächst von der konkreten Ausformulierung der Ziele ab, so gleichen diese Zielbereiche jenen, die die Raumplanung aus einer Nachfrage bzw. Anforderungen des Menschen an den Raum und aus dem Angebot des Raumes an den Menschen konstruiert. Als Nachfragekomponente leiten sich aus den Daseinsgrundfunktionen menschlichen Lebens u.a. die Bereiche Wohnen, Freizeit, Erholung, Arbeit, Verkehr, Ver- und Entsorgung, Bildung, Kommunikation, Sich-Schützen und evtl. Sich-Verwalten bzw. -Organisieren ab, während sich natürliche und gesellschaftlich geschaffene Ressourcen im Umwelt- und kulturellen Bereich als Angebotsseite darstellen[285]. Die wirtschaftspolitischen Allokationsziele, die diese Aufgabenbereiche beinhalten, orientieren sich im Falle der iEP, im Gegensatz zur herkömmlichen Landesplanung, jedoch an den Lebensbedingungen und der Lebensqualität der Bevölkerung und differenzieren erst sekundär nach den räumlichen Wirkungen.

Wenn hier ein Unterordnungsverhältnis zwischen den goals und den wirtschaftspolitischen Allokationszielen als Leitbildern hergestellt wird - im weiteren Ver-

281) So auch Wegener 1979, S. 138. Brösse 1975, S. 88 ff. weist allerdings darauf hin, daß eine sinnvolle Systematik nie diskutiert wird.
Daß Ressorts nicht zielbezogen gegliedert sind, macht ein Beispiel auf Bundesebene deutlich. Hier befassen sich 242 Referate mit Fragen der Entwicklungshilfe, so bei Reinermann 1975, S. 68 f.

282) Auch "achievement goals", nach G. Colm im Unterschied zu den Funktionszielen, den performance goals Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzausgleich, Preisniveaustabilität, wirtschaftliches Wachstum, vgl. hierzu Wahl 1972, S. 474 und 1978 I, S. 254; Wille 1980a, S. 607 f. und die dort angegebene Literatur.

283) So die metaökonomischen Ziele bei Giersch 1960, S. 68. Vgl. auch Böhret 1970, S. 49 und 1975, S. 180. Rürup ergänzt diese goals um Gesundheit und Bildung. Ähnlich die Einteilung der OECD in neun Zielbereiche, vgl. Leipert 1978, S. 200.

284) Vgl. Wahl 1972, S. 474; Wille 1980a, S. 607.

285) So der Versuch der Systematisierung der raumplanerischen Zielbereiche bei Brösse 1975, S. 90 ff.; Brösse 1982, S. 46 f.
Vgl. auch Blumenberg 1977, S. 64 ff; Wegener 1979, S. 138.

lauf der Arbeit lassen sich wiederum die operationalen Zielgrößen als Mittel zur Erlangung der nicht konkreten Oberziele und schließlich Input-Größen als Mittel zur Verwirklichung der operationalen Ziele hierarchisch einordnen[286] - so darf dies nicht zu dem Schluß führen, das Zielsystem könne ausschließlich deduktiv bestimmt werden. Ein solches einseitiges cracking-down würde der Stellung der Zielbildung in einem integrierten Planungsvorgang widersprechen. Da sich Ziele während des Planungsprozesses möglicherweise erst nach vielfältigen Rückkopplungsprozessen formulieren lassen[287], erscheint eine Vorgehensweise, die deduktive und induktive Elemente kombiniert, wohl problemadäquater und aussichtsreicher[288]. Der induktive Teil der Zielfindung sorgt, durch die schrittweise Zusammenfassung von momentanen Verwaltungsaktivitäten, für die Sicherung der Realitätsnähe und kann als (positive) Zielableitung aus Mängellagen bezeichnet werden[289]. Zukünftige Probleme erfaßt eher der deduktive, normative Ansatz, der mittels längerfristiger Prognosen und Perspektiven auch neue oder geänderte und überholte Ziele zu erkennen vermag. Nur eine kombinierte bzw. iterative Zielbildung entspricht den Erfordernissen einer dynamischen Planung, die ihre einmal gesetzten Ziele nicht festschreiben darf. Im Hinblick auf die Durchführung ist sie auch auf Konsensbildung und Kompromisse angewiesen, die eine Beteiligung von Verwaltung, Parlament und Bürgern an der Zielbildung erleichtern sollen[290].

Hessen

Obwohl Hessen die Landesentwicklung von Anfang an als umfassende gesell-

286) Vgl. hierzu die Ziel-Mittel-Hierarchie bei Wille 1980a, S. 606 und später unter IV.2.

287) Siehe vorn unter II.3. Dies bedeutet auch, daß Regierung und Verwaltung an der Zielbildung beteiligt sind. Vgl. Böhret 1975, S. 187.

288) Vgl. auch Rürup 1971, S. 62; Wegelin 1978, S. 160 ff.; Wille 1980a, S. 612.

289) So Böhret 1975, S. 15 und S. 180; Leipert 1978, S. 160 ff. Auf diese Weise können v.a. auch Zielkonkurrenzen erkannt werden, da sie nicht per se existieren, sondern sich aus Mitteln und Lage ergeben.

290) Vgl. Bullinger 1982, S. 464; Fürst/Hesse 1981, S. 94; Wegener 1976, S. 43; Wegener 1979, S. 138.
Siehe schon vorn unter III.2.2.2.

schaftspolitische Aufgabe erklärte[291], standen im Rahmenplan noch (raumbedeutsame) Ziele einzelner Investitionsbereiche getrennt neben "ausgewählten" gesellschaftspolitischen Zielen[292]. Diese Trennung hob allerdings schon der erste DFA auf, aber erst der zweite DFA geht von "gesellschaftspolitischen" Zielen, Maßnahmen und Mitteln aus[293] und betrachtet räumliche Planung als Teilgebiet. Die anfänglichen fünf Zielbereiche[294] wurden schließlich auf folgende sechs ausgedehnt: sozialpolitischer, wirtschaftspolitischer, kulturpolitischer, verkehrspolitischer, umweltpolitischer Bereich und Verwaltung[295]. Sie sind weiter untergliedert in Unterbereiche bzw. später Projektgruppen (Schaubild 10), die schließlich konkrete Projekte zur Zielverwirklichung enthalten.

Aufgaben(bereiche) unterliegen einem ständigen Wandel, denn sie müssen sich der Bedeutung einzelner, eventuell gänzlich neuer Probleme anpassen. Dies wird deutlich, wenn man die Stellung umweltpolitischer Fragen im LEP verfolgt. Der Rahmenplan konzentriert zwar einen Teil der umweltbezogenen Ziele im sozialpolitischen Bereich in einer Projektgruppe "Hygienewesen" (vorwiegend die Abfallbeseitigung und den Immissionsschutz betreffend), umweltpolitische Aufgaben erstrecken sich jedoch ebenso auf alle anderen Bereiche (Wasserwirtschaft findet sich beispielsweise im wirtschaftspolitischen Investitionsbereich als Projektgruppe)[296]. Auch im 1. DFA finden sich Umweltprobleme in fast jedem Aufgabenbereich, die eigene Projektgruppe im sozialpolitischen Bereich wurde jedoch umbenannt in "Umwelt"[297]. Dem zunehmenden Umweltbewußtsein trägt schließlich der 2. DFA mit der Einrichtung eines eigenen Zielbereichs "Umweltpolitik" Rechnung[298] (siehe Schaubild 10).

Als Beispiel für die Ausformulierung der Ziele in den sechs Aufgabenbereichen dient uns der sozialpolitische Bereich. Erstens finden sich in dieser Gruppe in

291) HESSEN'80, Heft 1, S. V.

292) HESSEN'80, Heft 1, S. 47 ff. und S. 75 ff.

293) HESSEN'80, Heft 2, S. 18: "Ziele und Aufgaben"; HESSEN'80, Heft 4, S. 45.

294) HESSEN'80, Heft 2, S. 18 ff.

295) HESSEN'80, Heft 4, S. 45 ff.

296) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 50 und S. 58.

297) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 22 und z. B. S.29.

298) Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. 76 ff.

Schaubild 10: Aufgabenbereiche und ihre Unterteilung im LEP HESSEN'80

- Sozialpolitischer Bereich
  - Wohnungswesen und Städtebau
  - Kinder, Jugend und Familie
  - Hilfe für Behinderte
  - Hilfe für alte Menschen
  - Gesundheitswesen
  - Erholung, Spiel und Sport
  - Gemeinschaftshäuser
  - sonstige soziale Gemeinschaftseinrichtungen
- Kulturpolitischer Bereich
  - Schulen
  - Hochschulen
  - Kunstpflege
  - Weiterbildung
- Wirtschaftspolitischer Bereich
  - Wirtschaftsstruktur
  - sonstige Gewerbeförderung
  - Verbraucherpolitik
  - Fremdenverkehr
  - Energiepolitik
  - Bodenforschung, Bergwesen
  - land- und forstwirtschaftliche Betriebsstruktur
  - Marktstrukturverbesserung
  - Flurneuordnung
- Verkehrspolitischer Breich
  - Bundesfernstraßen
  - Straßenbau
  - öffentlicher Personennahverkehr
  - Wasserstraßen
  - Flugplätze
  - Landeplätze
  - Schulverkehrsgärten und Verkehrsübungsplätze
  - Verkehrssicherheit
- Umweltpolitischer Bereich
  - Wasserwirtschaft
  - Gewässer- und Immissionsschutz
  - Abfallbeseitigung
  - Landschaft
- Verwaltung
  - öffentliche Sicherheit und Ordnung
  - Brand- und Katastrophenschutz
  - Justizreform
  - Verwaltungsreform
  - Reform des öffentlichen Dienstrechts
  - Hessischer Datenverarbeitungsverbund

Quelle: Zusammengestellt aus HESSEN'80, Heft 1, Heft 2 und Heft 4.

allen drei Planungssystemen ähnlich abgegrenzte Problemfelder, was ihren Vergleich erleichtert. Zweitens, und für das weitere Vorgehen wichtiger, befassen sich die Unterbereiche mit Fragen, die primär am Menschen ansetzen, damit für gesellschaftliche Zielsetzung prädestiniert sind[299] und neben investiven[300] auch nicht-investive und vor allem nicht räumlich veranlaßte öffentliche Ausgaben voraussetzen. Die sozialpolitischen Aufgaben eignen sich schließlich besonders für die Analyse operationaler Zielvorgaben im Sinne von impact objectives[301], die sich an der Wirkung staatlicher Maßnahmen auf die Bevölkerung orientieren.

Die im Schaubild 11 schematisch dargestellten Ziele scheinen tatsächlich vorrangig auf unterschiedliche Zielgruppen der Bevölkerung und nicht mehr auf die spezifisch räumliche Problematik ausgerichtet zu sein[302]. Von einer Aussage über die Ausrichtung des Planungssystems (primär räumlich versus primär gesellschaftlich) soll trotzdem noch abgesehen werden. Bei der Betrachtung der einzelnen Projektgruppen könnte nämlich der Eindruck entstehen, der LEP wende sich, trotz angeblich gesellschaftspolitischer Zielsetzungen, wieder mehr raumbezogenen Fragestellungen zu. So nennt sich beispielsweise die Projektgruppe "Hilfe für alte Menschen" im zweiten DFA "Alteneinrichtungen", woraus man schließen könnte, daß hier nurmehr investive und raumwirksame öffentliche Tätigkeit geplant werde[303]. Wir wollen das Zielsystem deshalb erst nach Kenntnis seiner operationalen Ziele und deren sachlichen, zeitlichen und räumlichen Konkretisierung charakterisieren.

299) Z. B. "Kinder, Jugend, Familie" oder "Gesundheitswesen".

300) Hierauf würde sich die räumliche Planung stützen.

301) Vgl. später unter IV.2.

302) Diese Anforderung stellt Wahl 1978 I, S. 270 an das Zielsystem einer iEP.
Der Vorrang des sozialen Aspekts zeigt sich deutlich, wenn trotz ausgeglichenem Wohnungsmarkt betont wird, daß das Problem, ob junge oder kinderreiche Familien, alleinstehende alte Menschen, Familien mit Behinderten, Zuwanderer und Familien ausländischer Arbeitskräfte geeignete Wohnungen haben, noch nicht gelöst ist. Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. 48.

303) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 20; HESSEN'80, Heft 4, S. 50.

Schaubild 11: Leitbilder im sozialpolitischen Bereich (Hessen)

sozialpolitischer Bereich	Unterbereiche
auf eine humanere und gerechtere Gesellschaft hinwirken	ausreichend Wohnraum für Geringverdiener
	quantitative und qualitative Verbesserung von Kinder-, Jugend-, Familieneinrichtungen
	soziale Integration älterer Menschen
	Verbesserung der Lebenssituation der Behinderten
	Ausbau des Gesundheitswesens
	Förderung sportlicher Aktivitäten
	Fortführung des Gemeinschaftshausprogramms
	Sorge um gefährdete Menschen

Quelle: Zusammengestellt aus HESSEN'80, Heft 4.

Bayern

Das LEPr Bayern unterscheidet überfachliche Ziele im Teil A und fachliche Ziele im Teil B. Da sich die überfachlichen Ziele auf typische raum- und siedlungsstrukturelle Ordnungskonzepte beschränken[304], interessieren bezüglich einer gesellschaftspolitisch ausgerichteten Aufgabenplanung mehr die im Teil B genannten fachlichen Ziele. Wie in Hessen, so grenzt auch das bayerische LEPr die Zielbereiche nicht entsprechend der Ressortzuständigkeit ab[305]. Mit den 14 Aufgabenfeldern Landschaftsrahmenprogramm, Siedlungswesen, Land- und Forstwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildungs- und Erziehungswesen und kulturelle Angelegenheiten, Freizeit und Erholung, Sozial- und Gesundheitswesen, Verkehr, Energieversorgung und Wasserwirtschaft, Technischer Umweltschutz, Reform der Verwaltung und Gerichtsbarkeit, Verteidigung, öffentliche Sicherheit und Ordnung ist die Abgrenzung der Bereiche wesentlich differenzierter und unterscheidet sich dadurch ganz deutlich von den beiden anderen Zielsystemen. Wie Schaubild 12 zeigt, ist auch die weitere Gliederung, die wir hier ohnehin nur vereinfacht auflisten[306], wesentlich ausführlicher.

Für die Darstellung der Zielaussagen wurde hier der Bereich "Sozial- und Gesundheitswesen" ausgewählt, der mit seinen Unterbereichen in etwa dem hessischen sozialpolitischen entspricht. Es fällt auf, daß kein speziell für diesen Bereich formuliertes Oberziel existiert[307] (Schaubild 13). Dies legt die Vermutung nahe, daß die fachlichen Ziele den räumlichen des Teils A untergeordnet sind[308].

304) Festlegung von Verdichtungsräumen, ländlichen Räumen, zentralen Orten, Entwicklungsachsen usw., vgl. LEPr Bayern, S. 27 ff.

305) Sie sollen nach Streibl 1975, S. 53 einheitliche Lebensbedingungen darstellen.

306) Das LEPr Bayern unterscheidet 78 Unterbereiche, von denen Schaubild 12 nur 39 aufführt.

307) Vgl. LEPr Bayern, S. 287 ff.

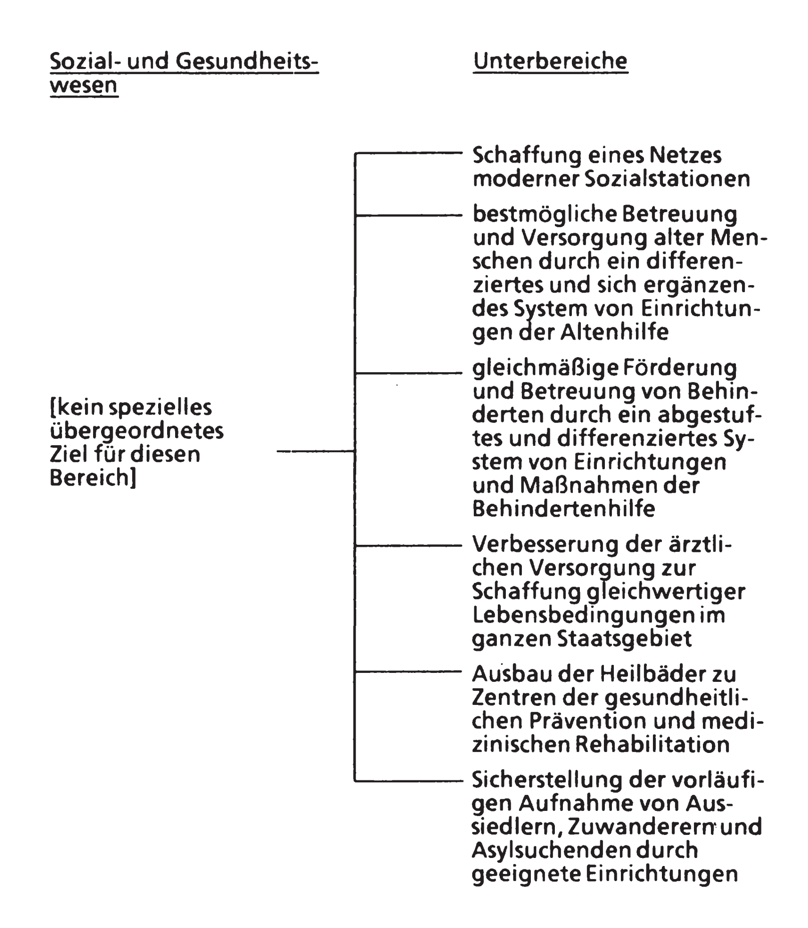
308) So könnte das Ziel A I 1 "Bayern ist in seiner Gesamtheit und in seinen Teilräumen so zu erhalten und zu entwickeln, daß für seine Bewohner die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft, soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit gesichert und nachhaltig gefordert werden" den Zielen des Bereichs Sozial- und Gesundheitswesen voranstehen.

Schaubild 12: Aufgabenbereiche und ihre Unterteilung im LEPr Bayern

- Landschaftsrahmenprogramm
- Siedlungswesen
- Land- und Forstwirtschaft
- gewerbliche Wirtschaft
  - regionale Wirtschaftsstruktur
  - sektorale Wirtschaftsstruktur
  - Messen und Ausstellungen
  - Verbraucherberatung
- Arbeitsmarkt
  - Arbeitsmarktausgleich
  - Struktur der regionalen Arbeitsmärkte
- Bildungs- und Erziehungswesen, kulturelle Angelegenheiten
  - vorschulische Erziehung
  - allgemeinbildende Schulen
  - berufliches Bildungswesen
  - Hochschulen
  - Jugendarbeit und Erziehungshilfe
  - Erwachsenenbildung
  - Kunst und Kulturpflege
  - Bibliotheken
  - Sport
- Freizeit und Erholung
- Sozial- und Gesundheitswesen
  - Sozialstationen
  - Altenhilfe
  - Rehabilitation
  - ärztliche Versorgung
  - Heilbäder
  - Aussiedler, Zuwanderer, Asylsuchende
- Verkehr
  - öffentlicher Personennahverkehr
  - Straßenbau
  - Schienenverkehr
  - Luftverkehr
  - Binnenschiffahrt, Bergbahnen
  - Tarife im Güterverkehr
  - Post- und Fernmeldewesen
- Energieversorgungsorgung
- Wasserwirtschaft
- Technischer Umweltschutz
  - Abfallwirtschaft
  - Luftreinhaltung
  - Lärm- und Erschütterungsschutz
  - Strahlenschutz
- Reform der Verwaltungs- und Gerichtsbarkeit
  - Gebietsreform
  - Institutionalreform
  - Funktionalreform
- Verteidigung, öffentliche Sicherheit, und Ordnung
  - Verteidigung
  - öffentliche Sicherheit und Ordnung

Quelle: Etwas vereinfachte Zusammenfassung aus LEPr Bayern

Schaubild 13: Leitbilder im Sozial- und Gesundheitswesen (Bayern)



Quelle: Zusammengestellt aus LEPr Bayern, Teil B.

Eine vorwiegend räumliche Ausrichtung des LEPr läßt sich auch aus den einzelnen Zielformulierungen der Unterbereiche ablesen. Sie betonen schon auf dieser wenig konkreten Stufe, daß es vorwiegend investive Maßnahmen ("Einrichtungen") sind, die zur Zielerreichung eingesetzt werden sollen. Dieser Eindruck steht im Einklang mit den Aussagen der Bayerischen Staatskanzlei[309], daß der praktische Nutzen einer politischen Langfristplanung ihren Aufwand nicht rechtfertigt. Das LEPr dient als umfassendes Konzept deshalb zwar den oben schon erwähnten gesellschaftspolitischen Leitvorstellungen Freiheit, sozialer Ausgleich, Wohlstand, Sicherheit und Frieden, enthält aber selbst nur die raumpolitischen Ordnungskonzepte und räumlich wirksamen Planungen und Maßnahmen, die auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand und die Lebensverhältnisse in Teilräumen Bayerns ausgerichtet sind[310]. Da, wie betont, auf Länderebene, vor allem wenn der Begriff der Raumwirksamkeit weit gefaßt wird, Landesplanung und iEP im wesentlichen jedoch dieselben Aufgaben umfassen, bleibt das LEPr auch für die weitere Analyse interessant.

Ein Rückschritt bezüglich einer eindeutig gesellschaftspolitischen Aufgabenplanung könnte sich jedoch möglicherweise andeuten, wenn bei der geplanten Fortschreibung des LEPr tatsächlich eine Einschränkung auf Ziele mit unmittelbarem Raumbezug erfolgen würde[311].

Niedersachsen

Als langfristiges politisches Programm stellt das LEPr "Niedersachsen 1985" für 8 Aufgabenbereiche, die wiederum in Aufgabenfelder untergliedert sind, die Ziele zur Entwicklung des Landes dar (Schaubild 14). Auch Niedersachsen läßt wie Hessen und Bayern bei der Abgrenzung der Bereiche und Felder die Ressortgrenzen außer acht und zieht ausdrücklich Erkenntnisse über voraussichtliche neue Entwicklungen heran[312].

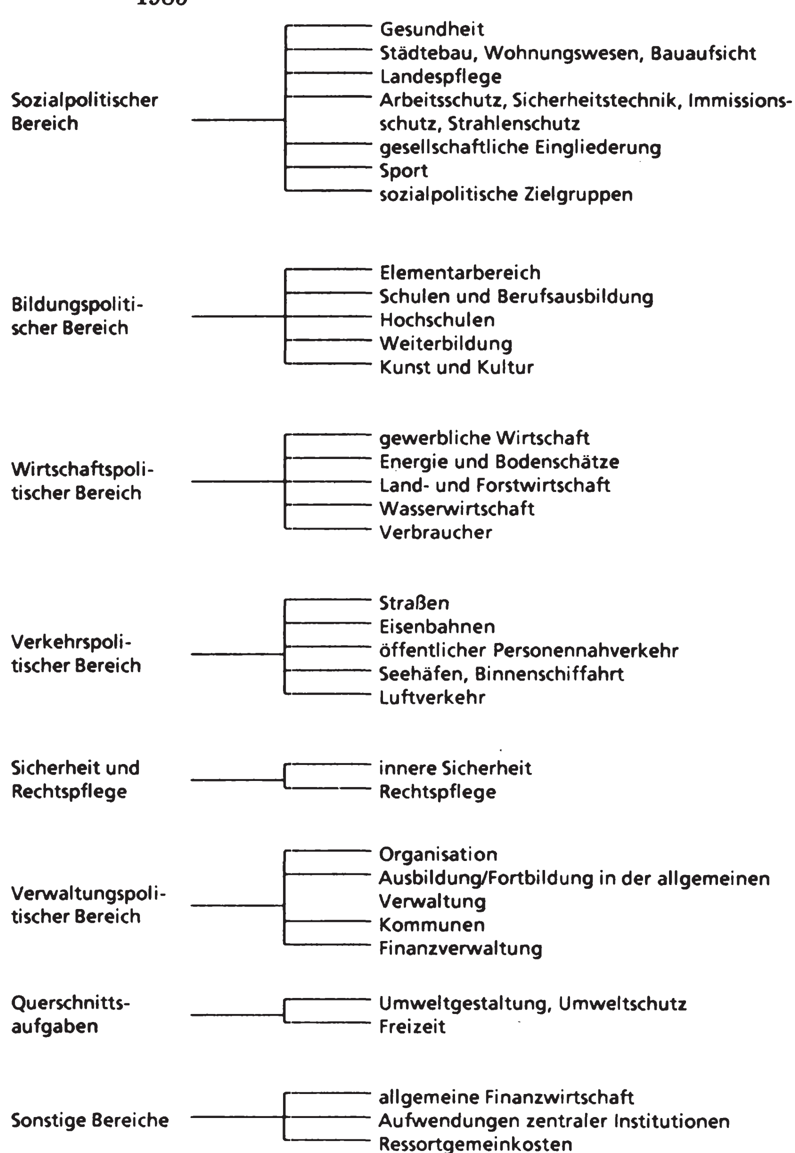
309) Im Landesbericht Bayern 1976, S. 230; vgl. ebenso Beus 1978, S. 44 f.

310) So Streibl 1975, S. 50.

311) So die Ankündigung im 6. ROB Bayern, S. 189.

312) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 136.

Schaubild 14: Aufgabenbereiche und ihre Unterteilung in "Niedersachsen 1985"



Quelle: LEPr Niedersachsen 1985.

Neben den Aufgabenblöcken sozialpolitischer Bereich, bildungspolitischer Bereich, wirtschaftspolitischer Bereich, verkehrspolitischer Bereich, Sicherheit und Rechtspflege, verwaltungspolitischer Bereich und den sonstigen Bereichen (nicht einzeln zuordenbare Aufgaben mit vor allem finanziellen Auswirkungen) fällt der Bereich Querschnittsdarstellungen aus dem Rahmen des Üblichen[313]. Hier fassen zwei Felder "Umweltgestaltung, Umweltschutz" und "Freizeit" Teilaufgaben, die über alle anderen Aufgabenbereiche verstreut zu finden sind, in einem eigenen Abschnitt mit Hinweisen auf die Interdependenzen zwischen den Bereichen zusammen[314].

Für jeden Aufgabenblock, sowie für dessen einzelne Aufgabenfelder erfolgt eine Darstellung der Ziele bzw. Unterziele. Wir haben zu diesem Zweck wiederum den sozialpolitischen Bereich herangezogen und in Schaubild 15 - auszugsweise[315] - zusammengestellt. Die Ziele sind sämtlich nicht räumlich ausgerichtet, sondern sollen zunächst generell zur Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung und ihrer sozialen Gruppierungen beitragen. Damit entspricht die Zielplanung im LEPr "Niedersachsen 1985" der für die iEP geforderten gesellschaftspolitischen Grundtendenz. Ob jedoch auch die weitere Konkretisierung diese Richtung beibehält und die räumliche Präzisierung sekundär zur Verwirklichung primär gesellschaftlicher Ziele vornimmt, ist noch zu überprüfen.

IV.2. Operationalisierung in der Zielplanung

Den bisher dargestellten Zielen in Form von goals bzw. Leitbildern wird wegen ihrer recht vagen Formulierungen häufig jegliche Funktion in einem Planungsprozeß abgesprochen. Aber gerade diese Eigenschaft solcher allgemeinen Grundwerte, in verschiedener Weise interpretierbar zu sein, erleichtert es, zunächst einmal über sie als allgemeinste Basis für politische Entscheidungen unter den

313) Niedersachsen 1985, S. 137 ff.

314) Für den Querschnittsbereich Freizeit führt Tabelle 209 die Interdependenzen vorbildlich auf, vgl. Niedersachsen 1985, S. 533.

315) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 137 ff. Teilweise sind zu einem Aufgabenfeld mehrere Ziele formuliert. Es wurde dann jeweils eines ausgewählt.

Schaubild 15: Leitbilder im sozialpolitischen Bereich (Niedersachsen)

sozialpolitischer Bereich	Aufgabenfelder
Verbesserung der Lebensqualität	Möglichkeit, gesund zu leben und, im Fall von Krankheit, gesund zu werden
	Umwelt des Menschen den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechend zu ordnen (Städtebau)
	quantitative und qualitative Deckung des jetzigen und zukünftigen Wohnungsbedarfs (Wohnungswesen)
	eine dem Menschen gerechte naturgemäße Umwelt
	Schutz des arbeitenden Menschen vor Gefahren
	Sicherung und Entwicklung einer Umwelt, in der ohne Gesundheitsgefahr zu leben ist
	möglichst unabhängiges Leben in eigener Verantwortung
	z.B. Vermittlung von Lebens- und Leistungsfreude
	z.B. aktives und selbständiges, nicht isoliertes Leben älterer Menschen

Quelle: Zusammengestellt aus LEPr Niedersachsen 1985.

Planungsbeteiligten Übereinstimmung zu erzielen[316]. Diese Interessenausgleichs- und Koordinationsfunktion[317], die Leerformeln eigen ist, kann die Bemühungen um konkretere, dann aber auch konfliktträchtigere, Planungsziele erleichtern. Insofern vermögen diese allgemeinen gesellschaftlichen Ziele als Teil eines Planungs-(Lern-)prozesses auch eine "systemtragende" Funktion zu übernehmen[318]. Als Ansatzpunkte für eine integrierte öffentliche Planung, der das Regelkreisprinzip zugrunde liegt, sind diese generellen Aussagen jedoch nicht geeignet. Sie sollte sich zwar auch an wohlfahrtsrelevanten, aber wesentlich konkreteren, operationalen, überprüfbaren Zielen orientieren, denen die Aufgabe von Führungsgrößen übertragen werden kann.

Ordnet man die verschiedenen öffentlichen Aktivitäten, mit denen die erwähnten goals letztendlich angestrebt werden, nach Art einer Ziel-Mittel-Hierarchie an[319], wie sie Schaubild 16 zeigt[320], so finden wir die für eine iEP relevante Zielebene bei den impact objectives[321]. Diesen kommt zwar im Hinblick auf die darüber stehenden Leitbilder und goals selbst nur Mittelcharakter zu, sie stellen jedoch in deduktiver Sicht die erste Zielkategorie dar, die gesellschaftliche Wohlfahrtseffekte staatlicher Tätigkeit überprüfbar anzugeben vermag[322]. Als Ziele und Endprodukte öffentlicher Planung können damit die Wirkungen bezeichnet werden, die mit der Nutzung staatlicher Leistungen durch die Individuen einhergehen. Das bloße Angebot öffentlicher "Produkte", zu dem im Gesundheitswesen z. B. die Bereitstellung von Impfungen, medizinischen Untersuchungen und Behandlungen zu zählen sind, und auch dessen direkte Nutzung, die als output objective dann entsprechend durch die Anzahl der tatsächlich vorgenommenen

316) Vgl. Baestlein/Hunnius/Konukiewitz 1980, S. 3; Böhret 1970, S. 50; Leipert 1978, S. 199; Wille 1980a, S. 605. Hierbei müssen inhaltsleere und formale Aussagen unterschieden werden. Formale Oberziele können das weitere Vorgehen in bestimmte Richtungen leiten. Vgl. Brösse 1975, S. 73; Brösse 1982, S. 37.

317) Gelegentlich auch "politische Funktion" der Leerformeln genannt, vgl. Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 30.

318) So Brösse 1975, S. 75 f; Brösse 1982, S. 38 f.

319) Wir wollen hier nochmals darauf hinweisen, daß diese in ihrer deduktiven Anordnung nicht dem Zielbildungs- bzw. Planungsprozeß entspricht.

320) Vgl. auch die ähnlichen Graphiken bei Wille 1980a, S. 606 und Wille 1983b, S. 19.

321) Objectives: quantifizierte Umsetzung der finalités (= goals), so Kitterer 1976, S. 185.

322) Vgl. Wille 1980a, S. 605; Wille 1983b, S. 23.

Impfungen und die Zahl der erfolgten Untersuchungen und Behandlungen meßbar ist, garantieren beide noch keine Wohlfahrtssteigerung[323]. Diesem Wohlfahrtsaspekt werden aus der dargestellten Ziel-Mittel-Hierarchie bei induktiver Betrachtung erst die Wirkungsziele auf individueller Ebene, die erwähnten impact objectives, gerecht, die z.B. über erhöhte Früherkennung bei Krankheiten, niedrigere Sterberaten und schnellere Rekonvaleszenz Auskunft geben[324].

Zweifellos sind Planungsziele auf dieser (idealen) impact-Ebene nicht für alle Aufgabenbereiche formulierbar. Bei Zielen der inneren Sicherheit, des Verkehrswesens, der Verteidigung und des Bildungswesens handelt es sich nicht in so unstrittiger Weise um Güter mit Endproduktcharakter wie sie den Zielen im Gesundheitswesen zugesprochen werden[325]. Diese problematischen Zielbereiche besitzen im Zielsystem des öffentlichen Sektors intermediären Charakter, d. h. ihre eigenen "End"-Ziele können wiederum als Mittel zur Verfolgung anderer Ziele dienen. Vor allem in diesen Fällen, wenn sich impact objectives überhaupt nicht oder aufgrund fehlender Daten noch nicht formulieren lassen, muß sich die Planung notgedrungen mit den eine Stufe tiefer stehenden output objectives oder gar mit dem öffentlichen Angebot selbst als Zielgrößen begnügen[326].

Wegen des engen Zusammenhangs von iEP und Raumplanung bzw. Raumordnung und Landesplanung verdienen auch die zwischen output objectives und öffentlichen Produkten angesiedelten quasi-Endprodukte Beachtung. Sie garantieren für sich zunächst noch keine Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen sowie die daraus resultierenden Wirkungen auf den einzelnen, dennoch kann ihnen wohlfahrtssteigernde Eigenschaft dann zugesprochen werden, wenn man in einer Verbesserung von Angebotssituationen bessere Erreichbarkeitsverhält-

323) Leipert bemerkt hierzu zutreffend, daß je nach Ursache und Ausgangsposition der Inanspruchnahme staatlicher (aber auch privater) Leistungen unterschiedliche Wirkungen eintreten können, vgl. Leipert 1978, S. 104. Zu weiteren Beispielen aus anderen Aufgabenbereichen vgl. neben den erwähnten Ziel-Mittel-Graphiken auch Böhret 1970, S. 185; Kitterer 1976, S. 185; Leipert 1978, S. 103 f.; Reinermann 1975, S. 105; Rürup 1971, S. 27.

324) Vgl. hierzu ausführlicher Wille 1980a, S. 605 f.; Wille 1980b, S. 142; Wille 1983b, S. 21 ff.

325) So Wille 1983b, S. 23.

326) Siehe zu diesem Problembereich Leipert 1978, S. 104 f.und S. 205 ff., hier vor allem die Übersicht 18 zu den Interdependenzen zwischen den einzelnen Zielbereichen. Vgl. auch Wille 1980a, S. 607; Wille 1980b, S. 142; Wille 1983b, S. 24.

Schaubild 16: Ziel-Mittel-Hierarchie zwischen inputs und öffentlichen Planungszielen

Ziel-Mittel-Verhältnis im Rahmen wirtschaftspolitischer Gestaltung	Stellung im Wohlfahrtssystem	Indikatorentyp	Selektionskriterien und Kriterien ökonomischer Kontrolle	Störgrößen	Beispiele		Budgetkonzepte und Planungsinstrumente
					Gesundheitswesen	Verkehrswesen	
goals →	allgemeine Ziele bzw. wohlfahrtsrelevante Lebensbereiche	nicht zu konkretisieren	Fehlanzeige	nicht prüfbar zu formulieren	Verbesserung des Gesundheitswesens, Steigerung der Gesundheit	Verbesserung des Verkehrswesens, Reduzierung negativer Verkehrsfolgen	National Goals Analysis, heuristische Problemlösungsmetho-
↑ Leitbilder →	allgemeine Charakterisierung der Ziele innerhalb der Lebensbereiche				moderne Gesundheitsvorsorge, gezielte Rehabilitation, bedarfsgerechtes Angebot an stationären Leistungen	sichere Verkehrswege, zumutbarer Zugang zum Verkehr, stadtgerechter und umweltfreundli-	
↑ impact-objectives →	konkretisierte operationale Wirkungsziele	Resultatindikatoren auf individueller Ebene	Effektivität = (Wirksamkeit)	fehlender Zielbezug der Maßnahmen,	erhöhte Früherkennung bei Krankheiten, niedrigere Sterberaten, schnellere Rekonvaleszenzen; alle in absoluten Zahlen oder in Prozent	verkürzte Pendelzeiten, verringerte Unfallhäufigkeiten, Reduktion von Verkehrstoten u. Verletzten; jeweils in absoluten Einheiten	Programmbudget; Programmstrukturen, soziale Indikatoren als Ansatzpunkte einer Programmplanung
↑ output-objectives → ↑ Zielebene ↑	konkretisierte operationale Ausbringungsziele	Nutzungsindikatoren			Anzahl der Impfungen, diagnostischen Untersuchungen sowie ambulanten und stationären Behandlungen	Anzahl der Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel, Nutzungshäufigkeit der Straßen	

Mittelebene	quasi-Endprodukte →	konkretisierbare Leistungen mit wechselndem Ziel-/Mittel-Charakter	Erreichbarkeitsindikatoren	objectives / Ausgaben	mangelnder Zielerreichungsgrad derselben	Entfernung bis zum nächsten Arzt, Differenz zwischen Eintritt eines Notfalles u. möglicher Behandlung; jeweils in Zeiteinheiten	Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln, Erreichbarkeit zentraler Einrichtungen; jeweils in Zeiteinheiten	
	öffentliche Produkte →	(noch) nicht konsumiertes öffentliches Angebot	Angebots- bzw. Leistungsindikatoren	Effizienz (Wirtschaftlichkeit) = "outputs" / Ausgaben	unwirtschaftlicher Einsatz der monetären Mittel, Inflation, Preisstruktureffekte	Angebot an Impfungen, diagnostischen Unterschungen sowie ambulanten u. stationären Behandlungen	Angebot an (benutzbaren) neuen und ausgebesserten Straßen	performance budget, Kosten- bzw. Ausgabenstellenrechnung
	Produktionsmittel →	sachliche und personelle Kapazitäten bzw. inputs	physische Input- oder Ausstattungsindikatoren			Krankenhäuser, Diagnosezentren, Röntgengeräte, Ärzte, Krankenschwestern	neue Straßenkilometer, Verkehrsampeln, Polizisten	
	Ausgaben →	monetäre inputs	monetäre Inputindikatoren	juristische Ordnungsmäßigkeit	Zuwiderhandlungen beim Vollzug, strafbare Verfehlungen	Ausgaben für Gesundheitswesen im Sinne des Funktionalbudgets	Ausgaben für Verkehrswesen im Sinne des Funktionalbudgets	Einjahres- und Zweijahresbudget, Nationalbudget, mehrjähriger (ausgabenorientierter) Finanzplan

Quelle: Wille 1980b, S. 138/139

nisse und damit das Wissen um verbesserte Nutzungsmöglichkeiten sieht[327]. Mit dem Bestreben um eine Verringerung räumlicher Zugangsbeschränkungen[328], die einer möglichen Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen im Wege stehen, sehen wir auf dieser Zielebene einen Aspekt im Mittelpunkt der Bemühungen, der auch das bevorzugte Interesse der räumlichen Planung darstellt[329].

Um später die Ziele in den realen Planungssystemen besser beurteilen zu können, muß zunächst der Begriff der Operationalität genauer bestimmt werden. Dabei wollen wir der weiten Auslegung, daß selbst Leerformeln operabel seien, wenn sie nur politisches Handeln in irgendeiner Weise auslösen, hier nicht folgen[330]. Die Eigenschaften, die wir von operationalen Planungszielen erwarten, sind formaler Art und sollen prinzipiell eine empirische Überprüfbarkeit der Zielerreichung ermöglichen[331]. Hierzu ist es idealerweise erforderlich, daß ausgehend von einer bestehenden Situation eine präzise Formulierung der angestrebten Zielsituation erfolgt, nämlich daß

- das zu verändernde Objekt, also der gesellschaftspolitische Tatbestand, genau bezeichnet ist,
- die Richtung der beabsichtigen Änderung und
- der angestrebte Veränderungsgrad bestimmt sind und
- die Zeitperiode angegeben ist, in der das Ziel erreicht werden soll[332].

Für die Ebene der raumbezogenen (Unter-)Ziele ergänzen sich diese vier Punkte um die exakte räumliche Fixierung der Absichten[333]. Ohne den Eindruck erwekken zu wollen, diese und die zeitliche Präzisierung der Zielvorstellungen seien zweitrangig, soll zunächst nur die Operationalität bezüglich der meßbaren Zielwerte, also die ersten drei Forderungen, zur Diskussion stehen. Die Konkretisie-

327) So Leipert 1978, S. 103 und S. 134 f.; Wille 1980a, S. 605; Wille 1980b, S. 143; Wille 1983b, S. 27 f.

328) Nicht nur diese, sondern auch die zeitlichen, ökonomischen, subjektiven Hemmnisse und die Zugangsbeschränkungen durch formelle oder informelle Auslesemechanismen beeinträchtigen die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen; vgl. ausführlich hierzu Leipert 1978, S. 139 ff.

329) Vgl. z.B. den Tagungsbericht der Datum e.V. 1975: "Standort - Erreichbarkeit - Versorgung".

330) So bei Brösse 1975, S. 71 ff.; Brösse 1982, S. 36.

331) "Operationalität im streng formalen Sinne", Brösse 1975, S. 72 und Brösse 1982, S. 36.

332) Ähnlich bei Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 30; Storbeck 1970, S. 100.

333) Vgl. Brösse 1982, S. 35 f.

rungen im räumlichen und zeitlichen Bereich bilden den Inhalt der anschließenden Abschnitte IV.3.1. und IV.3.

Da im Rahmen eines wohlfahrtsorientierten politischen Zielsystems bei der Formulierung von impact objectives der Schwerpunkt bei qualitativen Größen liegt, dürfte es gelegentlich (noch) Schwierigkeiten bereiten, diese zu quantifizieren und kardinal meßbar darzustellen. Operationalität soll deshalb - in Erweiterung der oben genannten vier strengen Erfordernisse - auch dann bestehen, wenn eine Einstufung von Veränderungen der aktuellen Lage mit Hilfe qualitativer Daten ordinal möglich und empirisch überprüfbar ist[334]. Dies dürfte immernoch vorteilhafter sein, als die Operationalisierungsprobleme auf höheren Zielebenen umgehen zu wollen, indem man Bereiche wie z. B. Ausbildung, Gesundheit, Wohnungswesen und Kriminalität allein durch quantitative, ökonomische input-Größen abbildet[335].

Bei der Operationalisierung der vorwiegend qualitativen und nicht unmittelbar überprüfbaren, gesellschaftspolitischen Ziele fand die öffentliche Planung Unterstützung und Anregung durch die "Sozialindikatorenbewegung". In Abkehr vom rein ökonomischen Sozialproduktskonzept versucht sie mit Hilfe sog. sozialer Indikatoren, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu bestimmen, deren Komponenten und ihren Wandel abzubilden, zu erklären und zu bewerten und damit als ex-ante und ex-post Information auch zur wirtschaftspolitischen Zielbildung beizutragen[336]. Im Vergleich zu den offiziellen üblichen Sozialstatistiken[337], die schon lange regelmäßig erstellt werden, orientiert sich die Informationssammlung im Zusammenhang mit den sozialen Indikatoren an den mit ihnen abzubildenden Zielvorstellungen. Da diese gesellschaftlichen Grundwerte komplexe Bezie-

334) Diese etwas weniger strenge Definition der Operationalität findet sich bei Brösse 1982, S. 36 und Musto 1970, S. 274. "Eine gewisse Genauigkeit kann hier dadurch erzielt werden, daß der erwünschte Zustand in Beziehung zu einem bekannten Zustand gesetzt wird." Waterkamp 1974, S. 78.

335) Vgl. hierzu schon die Kritik an der rein ausgabenorientierten Finanzplanung z. B. bei Wille 1976, S. 443 ff.; Wille 1980a, S. 603 ff.
Es ist zu beachten, daß keineswegs, wie dies häufig geschieht, der Quantitätsaspekt ausschließlich mit ökonomischen Zielgrößen und der Qualitätsbegriff nur mit nicht-ökonomischen Vorstellungen korrespondiert. So schon Reinermann 1975, S. 18 f. mit FN 3.

336) Vgl. Böhret 1970, S. 149; Leipert 1978, S. 34 ff.; Wille 1980a, S. 610 f.; Wille 1980b, S. 128 f.

337) Z. B. über Ärztezahlen, Krankenhausbetten, ansteckende Krankheiten.

hungsgefüge darstellen und die Wirkungszusammenhänge, die die sozialen Indikatoren abbilden sollen, deshalb nicht unmittelbar offen liegen, kann die beliebige Aneinanderreihung statistischer Daten als Einzelgrößen soziale Verhältnisse nicht beschreiben. Erst ihre Einbindung in einen theoretischen Zusammenhang, eine Plausibilitätsüberlegung oder eine empirische Regelmäßigkeit als Bezugsrahmen schaffen daraus soziale Indikatoren[338].

Die öffentliche Planung hat sich mittlerweile vor allem auf dem Gebiet der raumbezogenen Planungen zur Operationalisierung der räumlichen Komponente der Lebensqualität das Konzept der sozialen Indikatoren zu eigen gemacht[339]. So befaßte sich der Beirat für Raumordnung schon 1974 mit der Erstellung gesellschaftlicher Indikatoren für die Raumordnung, die Ziele konkretisieren und in meßbare Größen umsetzen sollten[340]. Der keineswegs als entgültig betrachtete Entwurf[341] enthält eine größere Anzahl von Zielwerten für die Umweltqualität, die Wirtschaftsstruktur, die Sozialstruktur, die Siedlungsstruktur, die materielle und die personelle Infrastruktur, für die er jeweils das relevante räumliche Raster und den Sollwert angibt[342]. Ein Erläuterungsteil hierzu begründet die Auswahl der einzelnen Indikatoren und ihren Zusammenhang mit bzw. ihren Einfluß auf raumordnungspolitische Ziele, die sie konkretisieren sollen[343]. Damit werden, der oben gestellten Forderung entsprechend, einzelne statistische Daten[344] bestimmten Zielen zugeordnet. Da es sich hierbei jedoch um die räumlichen (Unter-)Ziele der gesellschaftspolitischen handelt, rangieren die Indikatoren nicht auf der impact-Ebene, sondern orientieren sich lediglich am öffentlichen, regional zu differenzierenden Angebot und bewegen sich somit auf der input-, allenfalls

338) So Fahnemann 1980, S. 136 f.; Gehrmann 1980, S. 58; Leipert 1978, S. 32 und S. 68 ff.; Lampe 1975, S. 177.

339) Vgl. Lampe 1975, S. 175 und Wille 1980b, S. 128; hierzu auch Plogmann 1977 und Thoss/Weyl/Ewers/Dietrichs 1974.

340) Vgl. Beirat für Raumordnung 1976, S. 29 und hierzu Thoss 1976, S. 194 ff.

341) Vgl. Beirat für Raumordnung 1976, S. 30 und S. 33.

342) Tabellen 1 - 5, Beirat für Raumordnung 1976, S. 39 ff.

343) Vgl. Beirat für Raumordnung 1976, S. 45 ff. Zum Beispiel wird der Indikator für die Versorgung mit Freibädern, die in qm^2 gemessene nutzbare Wasserfläche pro Einwohner, verwendet, um Aussagen über die Schaffung ausreichender Übungsmöglichkeiten für den Schulsport und den Breitensport, zur Förderung der Gesundheit und Verbesserung der Freizeitgestaltung machen zu können (S. 57).

344) Für jeden Indikator wird außerdem die statistische Quelle angegeben (sofern vorhanden).

auf der untersten output-Ebene. Selbst das Konzept der Erreichbarkeit berücksichtigen sie lediglich dadurch, daß sie die Versorgungsgrade auf bestimmte (allerdings jeweils unterschiedliche) Versorgungsräume beziehen[345].

Um exemplarisch anzudeuten, auf welche Weise soziale Indikatoren zur Operationalisierung von Zielen dienen können, sei hier ein Vorschlag zur Konkretisierung von gesundheitspolitischen Zielen dargestellt[346]. Als Ziel steht dem gesamten Bereich Gesundheit der Wunsch nach einem möglichst langen und gesunden Leben voran. Um dieses komplexe Ziel mit Indikatoren abzubilden, wurde es in die drei Hauptdimensionen Gesundheitszustand, Gesundheitssicherung und gesundheitsrelevante Lebensbedingungen mit insgesamt 15 Unterdimensionen aufgespalten[347]. Betrachtet man die Indikatoren, die diese Problembereiche repräsentieren sollen (Schaubild 17), ohne den Zusammenhang zu berücksichtigen, jeden für sich, so läßt sich die Wohlfahrtsrelevanz dieser rein statistischen Daten nicht unmittelbar erkennen. Dadurch, daß sie jedoch mittels empirischer Beobachtung und Regelmäßigkeiten in einem Wirkungszusammenhang mit den Zielen der Hauptdimension und dem Gesamtziel stehen, können sie als Indikatorensystem die individuelle Wohlfahrtssituation und deren gewünschte Entwicklung kennzeichnen[348].

Um Mißverständnissen vorzubeugen, möchten wir an dieser Stelle darauf hinweisen, daß die erwähnten impact-Ziele in den meisten Fällen durch öffentliche Aktivitäten alleine nicht zu realisieren sind und folglich die zu ihrer Operationalisierung eingesetzten Indikatoren nicht nur durch staatliches Handeln beeinflußt werden. Erst komplementäres privates Angebot, z. B. private Sanatorien, und vor allem zielkonformes Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte in Kombination mit den öffentlichen Leistungen stellen eine hinreichende Bedingung

345) Vgl. Beirat für Raumordnung 1976, S. 33 ff. Eine neuere Untersuchung von Gatzweiler 1983 erweitert diese Vorschläge beträchtlich, bleibt aber ebenfalls in diesem Rahmen. Zur Präferenz der Raumordnung für input-Indikatoren vgl. auch Dietrichs 1983, S. 261 f.; Ihlenfeldt 1978, S. 18 f.

346) Vgl. zum folgenden Helberger 1978, S. 677 ff. Dieser Vorschlag ist ebenfalls nicht endgültig angelegt, sondern ist zur Fortschreibung und Verbesserung gedacht, vgl. Zapf 1978, S. 11.

347) Vgl. Zapf 1978, S. 15.

348) Zapf 1978, S. 15 betont hierzu ausdrücklich, daß die Zahl der Indikatoren ein Kompromiß zwischen Vollständigkeit undÜbersichtlichkeit darstellt.

chaubild 17: Soziale Indikatoren zur Operationalisierung des Zielbereichs Gesundheit

1. **Gesundheitszustand** 1.1. Lebenserwartung	- Lebenserwartung 0-jähriger - Lebenserwartung 30-jähriger - Lebenserwartung 60-jähriger
1.2. Gesundheit des Lebens	- Arbeitsunfähigkeitstage je Person und Jahr - Krankenhaustage je Person und Jahr - Invaliditätsquote - Aufnahmequote in psychiatrische Krankenhäuser
1.3. Subjektive Zufriedenheit mit Gesundheit	- Gesundheitszufriedenheitsindex
1.4. Unterschiede in Länge und Gesundheit des Lebens	- Invaliditätsgefälle Arbeiter/Angestellte
2. **Gesundheitssicherung** 2.1. Versicherungsschutz im Krankheitsfall	- Nichtversichertenquote
2.2. Qualität medizinischer Versorgung	- perinatale Sterblichkeit
2.3. ökonomische Effizienz der Gesundheitssicherung	- Anteil der Gesundheitskosten am Bruttosozialprodukt
3. **Gesundheitsrelevante Lebensbedingungen** 3.1. Arbeitswelt und Gesundheit	- getötete und schwerverletzte Personen je 1000 Erwerbstätige
3.2. Straßenverkehrsunfälle und Gesundheit	- getötete und schwerverletzte Personen je 1000 Einwohner
3.3. Alkohol und Gesundheit	- täglicher Alkoholkonsum je Erwachsener
3.4. Rauchen und Gesundheit	- täglicher Zigarettenverbrauch je Erwachsener

uelle: Zapf 1978, S. 47 f.

für eine mögliche Zielerreichung dar[349].

Hessen

Der langfristige Rahmenplan HESSEN'80 selbst konkretisiert die dort festgelegten Ziele nicht. Dies bleibt den DFA überlassen. Um festzustellen, inwieweit im LEP HESSEN'80 operationale Zielgrößen Verwendung finden und welcher Zielebene diese dann zuzuordnen sind, wollen wir deshalb den 2. DFA der Jahre 1975-1978 heranziehen.

Schaubild 18 führt beispielhaft zu den oben erwähnten Zielen des sozialpolitischen Bereichs im Schaubild 11 die entspechenden operationalen Größen auf. Dieser Bereich wurde nicht nur in Fortsetzung der vorangegangenen Beispiele ausgewählt, sondern auch deshalb, weil hier die Operationalisierung am umfassendsten geschehen ist. Trotz aller Ausführlichkeit umschreiben die überprüfbaren Ziele allenfalls (noch) nicht konsumiertes öffentliches Angebot, wenn nicht sogar nur sachlichen und personellen input im Sinne von Produktionsmitteln. Kindergartenplätze, Heimplätze, Krankenhausbetten, Sporthallen und Gemeinschaftshäuser stellen, selbst wenn eine gewünschte Anzahl als "Versorgungsgrad"[350] formuliert wird, nicht einmal die Ausbringung, geschweige denn den beabsichtigten wohlfahrtsrelevanten Effekt ihrer Nutzung auf die Individuen dar. Die Zielgrößen im sozialpolitischen Bereich ermittelte man dagegen anhand von Prognosen über Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und der daraus zu erwartenden Nachfrage als notwendige Versorgungsgrade, die dieser Nachfrage gerecht werden können. Ihnen fehlt hierdurch der Bezug zum Zielsystem, zumal ihr Informationswert hinsichtlich einer Änderung der gesellschaftlichen Wohlfahrtssituation vergleichsweise gering wäre[351].

349) Vgl. z. B. Ring 1983, S. 46 ff. und S. 73 ff.; Wille 1983b, S. 18 f.

350) Als Versorgungsgrad wird i. d. R. eine rechnerische Größe bezeichnet, die angibt, in welchem Verhältnis die Anzahl (meist öffentlicher) Einrichtungen - häufig als Plätze ausgewiesen - zur Bevölkerungszahl steht. Falls diese Einrichtungen einer speziellen Bevölkerungsgruppe zur Verfügung stehen sollen, bezieht sich der Versorgungsgrad nur auf diese Gruppe.

351) Vgl. auch die Kritik an diesen Versorgungsgraden bei Buse 1974, S. 177 und Wettmann 1972, S. 76.

Schaubild 18: Operationale Ziele im sozialpolitischen Bereich (Hessen)

Unterbereich	höchstes operationales Ziel
Wohnungswesen	Wohnungsüberschuß von 3 %
Kinder, Jugend und Familie	9 Kindergartenplätze/100 Kinder 9,8 Krippenplätze/1000 Kinder 14,5 Hortplätze/1000 Kinder 7 Heimplätze/1000 Jugendliche 1 Elternschule/100 000 Einwohner
Hilfe für alte Menschen	50 Heimplätze/1000 Betagte 63 Einrichtungen der halboffenen Altenhilfe/100 000 Betagte 2 Altenberatungsstellen/Kreis
Hilfe für Behinderte	"Verbesserung des Versorgungsgrades" durch 2000 neue Plätze in Behinderteneinrichtungen
Gesundheitswesen	7 Akutbetten/1000 Einwohner
Erholung, Spiel und Sport	1 Hallenbad/39 000 Einwohner 1 Freibad/13 600 Einwohner 1 Sportplatz/1390 Einwohner 1 Sporthalle/2800 Einwohner
Gemeinschaftshäuser	43 % der Gemeinden mit Gemeinschafthäusern
sonstige soziale Gemeinschaftseinrichtungen	kein operationales Ziel

Quelle: Zusammengestellt aus LEP HESSEN'80, Heft 4, S. 46 ff.

Der Eindruck, den die operationale Zielformulierung im sozialpolitischen Bereich hinterläßt, verstärkt sich bei der Durchsicht der übrigen Aufgabenfelder. Erwünschte Versorgungsgrade enthält nur noch der kulturpolitische Bereich (Schüler/Lehrer-Relationen für bestimmte Schulstufen bzw. Schulformen; Schüler/Unterrichtsraum-Relationen für bestimmte Schulstufen; Studenten/ Wohnheimplätze[352]). Auf der Zielebene des (noch) nicht konsumierten öffentlichen Angebots könnte man außerdem noch die beabsichtigte Einführung von zwei Berufschultagen sowie die Schaffung von 4200 Ausbildungsplätzen einreihen[353]. Alle anderen Angaben überprüfbarer Art erfolgen auf der personellen und sachlichen input-Ebene (z. B. personelle Besetzung von Beratungsstellen; Straßenkilometer; einzelne konkrete Projekte[354]) oder beschränken sich sogar nur auf die Angabe der einzusetzenden finanziellen Ressourcen[355].

Im Rahmen der DFA zum LEP HESSEN'80 erfolgt also keine Operationalisierung der gesellschaftspolitischen Oberziele auf der Wirkungsebene, die unter Wohlfahrtsaspekten für die öffentliche Planung eigentlich anzustreben wäre. Man bemühte sich zwar um den Einsatz des Sozialen-Indikatoren-Konzepts, die Quantifizierungen der Ziele mit Hilfe von Versorgungsgraden sind danach aber wirklich nur als "erste Ansätze für eine umfassende Beurteilung des Gesamtversorgungsniveaus und seiner Veränderungen"[356] einzustufen, da man damit auf der Ebene des noch nicht konsumierten öffentlichen Angebots stehen bleibt.

Versorgungsgrade können allenfalls in einem Indikatorenbündel zur Beschreibung eines komplexen Zieles dienen. Einen Schritt in diese Richtung finden wir im letzten Ergebnisbericht. Er mißt Erfolge bezüglich des Ziels "Chancengleichheit in Bildung und Ausbildung"[357] an der "gestiegenen Zahl der Abiturienten", der "erhöhten Zahl der Studienplätze", der "abnehmenden Zahl der Schüler, die

352) Zu dieser gängigen Praxis der induktiven "Ziel"-Quantifizierung in Landesentwicklungsplänen vgl. Waterkamp 1974, S. 80. Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. 57, S. 60 f. und S. 62 f.

353) Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. 59.

354) Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. 66 und S. 73.Diese Angaben betreffen dann schon die sachliche Konkretisierung der Zielplanung auf impact-Ebene, vgl. hierzu Kapitel IV.3.2.

355) Vgl. den Unterbereich "sonstige soziale Gemeinschaftseinrichtungen" HESSEN'80, Heft 4, S. 56. Vgl. zu Angaben über den finanziellen Ressourcenverbrauch auch Kapitel V.2.

356) HESSEN'80, Heft 4, S. 46.

357) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 76.

die Schule ohne Abschluß verlassen", der "Erhöhung der Zahl der Unterrichtsstunden für Berufsschüler" und einem "wachsenden Anteil von Schülern, die über weiterführende Schulen qualifizierte Abschlüsse erreichen"[358]. Diese ex-post Informationen können - bei aller Problematik der output-Definition, die sich z. B. aus der Vernachlässigung der Qualitätskomponente ergibt - einen Ansatzpunkt für die ex-ante Operationalisierung gesellschaftspolitischer Zielgrößen im Sinne sozialer Indikatoren darstellen.

Bayern

Zur Darstellung der verwendeten operationalen Ziele beschränken wir uns im wesentlichen auf das langfristige Landesentwicklungsprogramm Bayern, da dessen mittelfristiger Teil D als Investitionsprogramm ohnehin nur die finanzwirksamen Maßnahmen zusammenfaßt und deshalb keine Wirkungsziele enthält. Es bietet sich außerdem an, nicht nur die Ziele selbst, sondern auch die dazugehörigen Begründungen in die Betrachtung einzubeziehen, da sich dort neben den detaillierten Ausführungen zum aktuellen Stand der Verhältnisse in Bayern weitere Informationen zur Konkretisierung der Ziele finden. Der Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens dient, wie bisher, als Beispiel für die Operationalisierung der Oberziele, die Schaubild 13 anführt. Schaubild 19 gibt hierzu jeweils das hinsichtlich der verwendeten Ziel-Mittel-Hierarchie höchste überprüfbare Ziel an.

Die anderen Aufgabenbereiche des LEPr ergänzen diese Aufstellung um angestrebte Versorgungsgrade für Kindergartenplätze und ihre Gruppenstärke[359], Richtzahlen für Klassenstärken[360], Anzahl der gewünschten Studienplätze an

358) Vgl. HESSEN'80, Heft 6, S. 75.Außerdem werden dort die erreichten Versorgungsgrade Schüler/Lehrer, Schüler/Klasse für die einzelnen Schulstufen und -formen angegeben. Vgl. auch die Aussagen von Gehrmann 1980, S. 58 zum Mangel von Einzelinformationen bezüglich komplexer Zielbereiche wie der medizinischen Versorgung.

359) Kindergartenplätze für 70 % der 3- und 4-jährigen, Gruppenstärke höchstens 25 Kinder, vgl. LEPr Bayern, S. 229 und in der Begründung S. 241 f.

360) Maximal 40 Schüler in der 7. Klasse, maximal 35 in Klasse 8/9, maximal 30 in Klasse 10, vgl. LEPr Bayern, in der Begründung S. 247.

Schaubild 19: Operationale Ziele im Sozial- und Gesundheitswesen (Bayern)

Unterbereich	höchstes operationales Ziel
Sozialstationen	1 Sozialstation/30 000 Einwohner 4 Fachkräfte/Sozialstation
Altenhilfe	3 Altenwohnungen/100 Betagte 57 Heimplätze/1000 Betagte
Rehabilitation	1000 Plätze in Behindertentagesstätten
ärztliche Versorgung	1 Krankenhaus der Grundversorgung mit ca. 300 Betten/60 000 - 80 000 Einwohner "Verbesserung der ärztlichen Versorgung"
Heilbäder	keine operationalen Zielgrößen
Aussiedler, Zuwanderer, Asylsuchende	Bau von 1600 - 1800 Wohnungen

Quelle: Zusammengestellt aus LEPr Bayern, Teil B, S. 287 ff.

Hoch- und Fachhochschulen[361], Erziehungsberatungsstellen/1000 Einwohner[362] und deren angestrebte personelle Ausstattung sowie die Zahl der Jugendheime, -zentren und -bildungstätten im gesamten Landesgebiet[363]. Weitere Aussagen

361) Vgl. LEPr Bayern, S. 234.

362) Vgl. LEPr Bayern, S. 235 und in der Begründung S. 264.

363) 8500 Jugendheime, 300 Jugendzentren, 50 Jugendbildungsstätten, vgl. LEPr Bayern, in der Begründung S. 263.

beziehen sich schon auf konkrete Maßnahmen bzw. Projekte[364]. Im regionalisierten Teil C setzt das LEPr außerdem Zielwerte für den Bereich Wasserwirtschaft (Versorgungsgrad aus Anlagen ohne Mängel, Anschlußgrad an Kläranlagen)[365]. Die operationalen Ziele nehmen nach dieser Darstellung ähnlich wie in Hessen als Versorgungsgrade also höchstens die Stufe öffentlichen Angebots ein. Alle anderen Angaben bewegen sich auf niedrigeren Zielebenen.

Neben den Versorgungsgraden betrachtete die Bayerische Staatsregierung auch die in Teil C des LEPr anzugebenden verbindlichen Richtzahlen für die Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen zunächst als quantifizierte Ziele[366]. Im Rahmen einer iEP können solche prognostischen Angaben allerdings keine operationalen Zielgrößen darstellen[367]. In Zukunft sind nach Art. 13 Abs. 3 bayLPlG diese Größen deshalb nur noch als Begründung, nicht mehr als Ziele und, angesichts bestehender Prognoseunsicherheiten und zur Erhöhung der Planungsflexibilität, nur noch in Form von Bandbreiten in das LEPr aufzunehmen[368]. Sie übernehmen damit mehr eine Funktion als Basisdaten für die Planung, wenn auch bezüglich des Verhältnisses zwischen Versorgungsgraden, Richtzahlen und Investitionsplanung zweifellos ein Zirkelproblem besteht[369].

Die Situation bezüglich operationaler Ziele im bayerischen Planungssystem gleicht somit im wesentlichen der in Hessen. Es wird zwar betont, daß die Ziele des LEPr als aktiver Entwicklungsplanung möglichst weitgehend quantifiziert werden müssen[370]; wie im LEP HESSEN'80, so finden sich jedoch auch hier keine output oder impact objectives, die auf Wirkungsebene überprüfbar formuliert wurden. Das LEPr beschränkt sich, typisch raumplanerisch, auf die Ermittlung von Infrastrukturversorgungsgraden und verbleibt damit auf zu tiefer Zielebene.

364) Vgl. z. B. den Bereich Verkehr, LEPr Bayern, S. 313 ff.

365) Vgl. z. B. LEPr Bayern, S. 531 ff

366) Vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 13, Rdnr. 28; Streibl 1975, S. 52.

367) Die Tatsache, daß es sich in diesem Fall um intentionelle Prognosen handelt und nicht um Status-quo-Prognosen, ändert daran nichts, vgl. Wille 1976, S. 430 f.

368) Vgl. 6. ROB Bayern, S. 187 u. S. 189. Zur Problematik von Richtwerten generell vgl. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 118, 1977.

369) So auch Streibl 1975, S. 53.

370) So Streibl 1975, S. 50.

Niedersachsen

Aus dem kurzen Überblick über das niedersächsische Planungssystem in Kapitel III.1.3. kommen als Planungsteile, die operationale Zielgrößen enthalten könnten, das langfristige LEPr Niedersachsen 1985 und die jährlich fortgeschriebenen Mittelfristigen Planungen, die ursprünglich als konkretisierte Teile des LEPr gedacht waren, in Betracht. In Schaubild 20 sind, entsprechend der bisherigen Vorgehensweise, die höchsten operationalen Ziele des sozialpolitischen Bereichs im LEPr Niedersachsen 1985 den jeweiligen Aufgabenfeldern gegenübergestellt. Fast ausschließlich finden wir hier, wie im hessischen LEP und im bayerischen LEPr, Versorgungsgrade für die Infrastruktur bzw. deren personelle Ausstattung, so daß die Ziele wiederum höchstens das Angebot öffentlicher Produkte enthalten und keine Angaben über die Effekte ihrer Nutzung durch die Bevölkerung machen.Die anderen Aufgabenfelder vermitteln dasselbe Bild. Auch sie formulieren überprüfbare Ziele allenfalls durch Versorgungsgrade (Kindergartenplätze, Kinder/ Erzieher-Relationen, Flächenrichtwerte[371], Schüler/ Lehrer-Relationen[372], Studienplätze, Studentenwohnheimplätze[373], Arbeitsplätze[374], Anschluß an Trink- und Abwasseranlagen[375], Polizeidichte[376], Gefangenenversorgung mit Vollzugspersonal[377], Psychologen, Sozialarbeitern und Therapeuten[378]).

Obwohl damit die Operationalisierung auf den ersten Blick in allen drei Planungssystemen denselben Stand erreicht, kommt der Verwendung von Versorgungsgraden im niedersächsischen LEPr bei näherer Betrachtung ein höherer Stellenwert zu. Durch die Gliederung und den Inhalt eines jeden Aufgabenfeldes - Bestandsaufnahme der bisherigen Entwicklung, Analyse der zukünftigen Entwicklung, Darstellung der Ziele, Maßnahmen, die diese Ziele durchsetzen sollen,

371) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 245 ff.

372) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 256.

373) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 264 ff.

374) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 285 f. und S. 351.

375) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 380 ff.

376) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 450 f.

377) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 477 ff.

378) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 479.

Schaubild 20: Operationale Ziele im sozialpolitischen Bereich (Niedersachsen)

Aufgabenfelder	höchstes operationales Ziel
Gesundheit	-1 Tb-Test/Kind/Jahr -6 Akutbetten/1000 Einwohner -2 Psychiatriebetten/1000 Einwohner -personelle Besetzung von Gesundheitsämtern
Städtebau, Wohnungswesen, Bauaufsicht	- mindestens 360 Wohnungen/1000 Einwohner - 30 % Studentenwohnheimplätze
Landespflege	- Erhöhung des Personals von 14 auf mindestens 24
Arbeitsschutz usw.	- + 190 Stellen in Gewerbeaufsichtsämtern
gesellschaftliche Eingliederung	- Versorgungsgrade für Plätze in bestimmten Behinderteninstitutionen* - 2250 Heimplätze/6000 Nichtseßhafte - 1 Drogenberatungsstelle/100 000 Einwohner
Sport	- Versorgungsgrade für Sporthallen, Freianlagen, Freibäder, Schwimmhallen, Tennisplätze, Wasser- und Reitsportanlagen, Eissportanlagen, Wettkampfanlagen, Sportlehrer*
sozialpolitische Zielgruppen	- 5 % Altenwohnungen - 3 % Altenheimplätze - 2 % Pflegeheimplätze - 2 % Begegnungsstättenplätze

Quelle: LEPr Niedersachsen 1985, S. 138 ff.

*Zur exakten Formulierung vgl. Niedersachsen 1985

Differenzierung der Ziele und Maßnahmen auf einzelne Entwicklungsräume bzw. Standorte, Begründung von Prioritäten sachlicher und zeitlicher Art, Zusammenstellung des Finanzaufwandes[379] - stehen die eigentlich nicht direkt wohlfahrtsrelevanten Zielgrößen doch in einem direkten Ziel-Mittel-Zusammenhang.

Darüber hinaus formuliert das LEPr Niedersachsen 1985 in Verbindung mit der Entwicklung bestimmter statistischer Daten ordinal überprüfbare, also auch operationale Ziele. So wird aus einer Statistik über die Arbeitsunfallentwicklung geschlossen, daß man sich um eine Verminderung der Unfallzahlen verstärkt bemühen müsse[380]. Dieser Indikator orientiert sich eindeutig an der Ebene der impact objectives[381]. Da zudem als Maßnahmen nicht nur die investiven Berücksichtigung fanden, sondern diese gemeinsam mit allen nichtinvestiven und qualitativen Maßnahmen[382] als Mittel zur Verfolgung eines (noch) nicht auf impact-Ebene konkretisierten gesellschaftspolitischen Zieles im Plan erscheinen, spielen die Versorgungsgrade im niedersächsischen Planungssystem eher die Rolle von speziellen Zwischenzielen für die Investitionstätigkeit. Als soziale Indikatoren[383] können sie nach dem heutigen Stand der Indikatorenforschung, da sie die übrigen Aktivitäten nicht berücksichtigen, kaum bezeichnet werden[384].

Die Mittelfristigen Planungen gehen auf eine operationale Zielformulierung nicht mehr ein. Sie halten sich zwar prinzipiell an die Gliederung der Aufgabenbereiche des LEPr, da sie jedoch eine Kombination von mittelfristiger Aufgaben- und Finanzplanung darstellen sollen, führen sie nur noch die Maßnahmen (personelle, investive, nichtinvestive) mit finanziellem Ressourcenbedarf auf. Da das

379) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 136.

380) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 182. Beispiele, wo aus dem aktuellen Stand eine Veränderung gefordert wird, lassen sich in fast jedem Bereich finden.

381) Siehe auch vorne das Beispiel zum Gesundheitswesen (Schaubild 17) und die Beispiele im Zusammenhang mit der Ziel-Mittel-Hierarchie in Schaubild 16.

382) Hierzu später ausführlicher unter Abschnitt IV.3.1.

383) So jedoch in Niedersachsen 1985, S. 137.

384) Waterkamp 1974, S. 77 bemerkt zwar zu recht, daß qualitative Ziele oft schwer zu quantifizieren sind, durch eine Aufspaltung in Unterziele dies jedoch wenigstens teilweise möglich ist; die ausschließliche Anwendung von Versorgungsgraden zur Beschreibung eines Zielkomplexes ist jedoch unvollständig. Vgl. zum grundsätzlich "fraktionalen Charakter" von sozialen Indikatoren(systemen) z. B. Leipert 1978, S. 69 ff.

LEPr Niedersachsen 1985 zwischenzeitlich wohl überholt ist und seine politische Bedeutung ohnehin verloren hat, stehen die Mittelfristigen Planungen derzeit sogar "ziellos" da.

IV.3. Operationalisierung für die Durchführungsplanung

An den Mängeln der Pläne bzw. Programme der Raumordnung und Landesplanung ansetzend, wurde für die iEP der Vollzug gefordert. Eine der Voraussetzungen hierfür bildet die oben angesprochene gesellschaftspolitische Zielplanung und die Bemühung um Operationalisierung ihrer vagen Oberziele auf der impact-objectives-Ebene. Als Vorbereitung auf konkrete staatliche Aktivitäten zur Realisierung dieser Ziele reicht jedoch eine operationale Zielplanung alleine, sei sie noch so vorbildlich, nicht aus. Daher wird an die iEP außerdem der Anspruch gestellt, sie solle nicht nur Ziel-, sondern ebenso eine Programm-, Investitions- und Maßnahmeplanung[385] als Durchführungsplanung[386] beinhalten, die Zielplanung und Vollzug miteinander verbindet.

Die Probleme der weiteren Konkretisierung von operationalen Zielen, die hierbei in den Vordergrund treten, befassen sich mit der Frage der <u>sachlichen, räumlichen und zeitlichen Präzisierung</u> der Planaussagen[387]. Setzt man voraus, daß die Aufgabenplanung zwar operational auf der impact-Ebene erfolgte, so hat das Fehlen einer weiteren Konkretisierung für die Planung zur Folge, daß zunächst die räumlichen Auswirkungen der Maßnahmen vernachlässigt werden (im Falle der räumlichen Konkretisierung). Ferner bleibt offen, wann etwas geschieht (im Falle der zeitlichen Konkretisierung) und ob überhaupt in materieller, finanzieller oder rechtlicher Hinsicht etwas unternommen wird (im Falle der sachlichen

385) So Wahl 1978 I, S. 252. Vgl. auch vorn unter II.3.

386) Der Terminus "Durchführungsplanung" steht ausdrücklich im Gegensatz zur tatsächlichen Durchführung.

387) Diese drei Aspekte werden zwar vorwiegend im Zusammenhang mit der Verbesserung der räumlichen Planung genannt. Da die iEP jedoch als eine Weiterentwicklung der Raumplanung zu verstehen ist, sollen diese Faktoren auch hier als Voraussetzung für bessere Koordination stehen. Vgl. hierzu z. B. Blumenberg 1977, S. 114 f. und Roesler/Stürmer 1975, S. 43.

Konkretisierung)[388].

Die Forderung nach sachlicher, zeitlicher und räumlicher Präzisierung der Planinhalte darf keinesfalls absolut gestellt werden. Hier sind den Plänen und Programmen nicht nur wegen einer Einbuße an Flexibilität, die mit der zunehmenden Konkretisierung einhergeht, Grenzen gesetzt[389]. Dabei wiegen die Probleme, die in horizontaler Sicht auf der Landesebene aus dem Prinzip der Ressortselbständigkeit für den Bereich der Raumordnung und Landesplanung gewöhnlich erwachsen[390], im Falle der iEP weniger schwer. Sofern, wie bei einer iEP, primär eine Integration sektoraler Aktivitäten unter gesellschaftspolitischer Zielsetzung stattfinden soll und die Koordination nicht direkt über raumplanerische Vorstellungen vorgenommen wird, steht die Beschlußfassung über ein solches Planwerk nach herrschender Rechtsauffassung dem Kabinett gemeinsam zu und drückt dann folglich die Meinung aller Beteiligten aus[391]. Ohnehin will ein solcher "Gesamt"-plan, schon aus Kapazitätsgründen der aufstellenden Stelle[392], den Ressorts nicht "alles" entziehen, sondern dient zunächst der zentralen Vorgabe von zeitlichen und sachlichen Prioritäten, Finanzgrößen, räumlichen Rastern und Indikatoren (z. B. Versorgungsgrade) als gemeinsamem Rahmen[393]. Die Fachressorts füllen dann diesen Rahmen, mittels der ihnen zur Verfügung stehenden Detailinformationen, im Sinne dezentral organisierter integrierter

388) Vgl. Beus 1978, S. 6. "Als Instrumente der praktischen Politik müssen Pläne und Programme realisierbar, ihre Ziel- und Mittelaussagen folglich sachlich, räumlich, zeitlich und finanziell präzisiert sein." So Blumenberg 1977, S. 171.
Die Überlegungen zum finanziellen Bezug der iEP sollen an dieser Stelle noch ausgeklammert bleiben, obwohl für eine spätere Durchführung eine Verknüpfung mit der Finanzplanung zweifellos ebensogroße Bedeutung besitzt.

389) Vgl. hierzu für das System der Raumplanung Blumenberg 1977, S. 171 f. und etwas abgeschwächt bei Wahl 1978 I, S. 265 f.

390) So bei Beus 1978, S. 136, Suderow 1976, S. 1 und Wahl 1978 II, S. 148 ff.

391) So die rechtlichen Überlegungen bei Beus 1978, S. 139 f. Auf Landesebene wird diese Auffassung auch für den Bereich der räumlichen Planung vertreten, da hierdurch schon der größte Teil der Landespolitik erfaßt wird.

392) Die mit der Erarbeitung des Planes betraute Stelle ist zu unterscheiden von der Stelle bzw. dem Gremium, das darüber Beschluß faßt. Es sei auf den Zusammenhang mit den unter III.2.1. behandelten Fragen der organisatorischen Integration hingewiesen.

393) Mit einer Beschränkung auf diese Größen bleibt auf jeden Fall das Ressortprinzip gewahrt. Vgl. Wahl 1978 II, S. 145 f. und 158.

Planansätze mit konkreteren Angaben[394]. Man kann also erwarten, daß Aussagen, die über solche zentralen Vorgaben im "Gesamt"-plan hinausgehen, die Ressorts eingebracht haben. Gravierender erscheinen die Konkretisierungsprobleme, die sich vertikal aus dem Spannungsverhältnis zwischen der Landesplanung und selbstverwaltenden Gemeinden ergeben. Die Diskussion, inwieweit hier vor allem räumlich präzise Festlegungen durch einen Landesentwicklungsplan erfolgen dürfen, dauert noch an[395].

IV.3.1. Sachliche Konkretisierung

Konkrete sachliche[396], projektbezogene Aussagen in Plänen bzw. Programmen einer iEP reihen sich auf der input-Ebene der hier verwendeten Ziel-Mittel-Hierarchie ein. Sie verkörpern, zieht man den Vergleich zur Privatwirtschaft, im Unternehmen "öffentlicher Sektor", dessen Ziele auf eine Steigerung der Lebensqualität ausgerichtet sind, die Produktionsmittel, die eine Leistungserstellung erst ermöglichen[397]. Im Gegensatz zur traditionellen, ordnenden Raumplanung, die für möglicherweise in der Zukunft beabsichtigte Vorhaben die Ressource "Raum" freihält, eine Verwirklichung jedoch nicht plant, liegt die Betonung bei der sachlichen Präzisierung der iEP auf der tatsächlichen Durchführung aller Projekte. Diese Aufgaben sind daher auch im engen Zusammenhang mit der zeitlichen Konkretisierung und vor allem mit dem ressourcenorientierten Planungsbereich zu sehen.

394) Vgl. Wahl 1978 II, S. 157; Wille 1976, S. 466.
Hierbei ist zu verhindern, daß zu wenig präzise Vorgaben unterlaufen werden bzw. fertige Fachpläne den Gesamtplan präjudizieren. Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 17 f. und Wahl 1978 I, S. 130. Zum daraus resultierenden "Ausbeutungseffekt "der Planung vgl. Wille 1976, S. 468. Zweifellos trifft jedoch auch der Planersteller gegenüber den Ressortplanungen bei der Aufstellung Vorentscheidungen, die nur schwer rückgängig zu machen sind. Vgl. Beus 1978, S. 141.

395) So Blumenberg 1977, S. 173. Vgl. ausführlich zum Stand dieser Diskussion Wahl 1978 I, S. 132 ff. und S. 266 ff.

396) Dies gilt natürlich ebenso für die personalbezogenen Aussagen in den Programmen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit soll erst im Rahmen der Ressourcenplanungen auf sie eingegangen werden.

397) Sie können entweder durch intrastaatliche Produktion selbst erstellt oder durch Käufe am Faktormarkt beschafft werden. Vgl. hierzu Wille 1983b, S. 19.

Auch Pläne der Raumordnung und Landesplanung, ganz besonders aber die räumlichen Entwicklungspläne, bemühen sich im Interesse eines Planungsvollzuges um die Konkretisierung ihrer Aussagen. Sie beschränken sich dabei allerdings fast ausschließlich auf die Koordination investiver öffentlicher Leistungen und beziehen allenfalls Investitionsfördermaßnahmen in die Planung ein[398]. Ein Grund hierfür ist sicherlich in der Auslegung des raumordnerischen Zieles der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen zu suchen. Hier stand bis in jüngste Zeit der Versorgungscharakter staatlicher Planung im Vordergrund. Räumliche Disparitäten wurden vorwiegend auf unterschiedliche infrastrukturelle Ausstattung der Regionen zurückgeführt. Investive Maßnahmen des Staates sollten hier Abhilfe schaffen und der Bevölkerung ein angemessenes Angebot an Infrastruktur zu Verfügung stellen, welches das raumordnungspolitische Ziel der regionalen Chancengleichheit fördert[399].

Konzentriert sich die sachliche Präzisierung der Ziele lediglich auf eine Investitionsplanung, so vernachlässigt sie jedoch, selbst bei primär räumlich ausgerichteter Planung, wesentliche Bereiche staatlichen Handelns[400]. Um diese im Sinne einer iEP zielgerichtet koordinieren zu können und auf die knappen vorhandenen Ressourcen abzustimmen, ist die Berücksichtigung aller eingesetzten Maßnahmen zu fordern, die jeweils ein Ziel verfolgen. Neben den schon erwähnten Investitionen sind hier die nichtinvestiven, für die finanzielle und personalbezogene Ressourcenplanung jedoch nicht minder bedeutsamen Maßnahmen personeller und sachlicher Art zu nennen, zumal diese sich in vielen Fällen als direkte Folge der Investitionen ergeben, um Versorgungseinrichtungen überhaupt sinnvoll nutzen zu können (sog. Folgeausgaben). Zur Verbesserung der gesundheitlichen Lage der Bevölkerung stellt der Bau eines Krankenhauses möglicherweise eine Voraussetzung dar, um jedoch tatsächlich wohlfahrtsrelevante Effekte zu erzeugen, müssen Komplementärmaßnahmen hinzutreten. Medizinische Leistungen können dort zum Beispiel erst durch ärztliche und pflegerische Tätigkeiten, die Verwendung von Arzneimitteln und Verbandsstoffen und den Einsatz von Rönt-

398) Zur Problematik des Investitionsbegriffes im öffentlichen Sektor vgl. z. B. Bundesministerium der Finanzen - Wissenschaftlicher Beirat - 1980; Wille 1984a.

399) Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei Fahnemann 1980, S. 50 f.; Mielke 1981, S. 117; Schröder/Wolff 1983, S. 140 ff.; Wolff/Hogeforster 1982, S. 599.

400) Blumenberg 1977, S. 413 weist, dort für die räumlich orientierte Planung, darauf hin, daß neben der Investitionstätigkeit auch andere Maßnahmen räumliche Wirkungen zeigen.

gengeräten erbracht werden[401].

Weniger finanzwirksam, aber ebenso als Mittel zur Zielerreichung einzustufen, sind gesetzgeberische bzw. regulative Maßnahmen sowie solche, die durch ihren Informationscharakter das Verhalten der Bevölkerung beeinflussen. Da sich bei der Verfolgung gesellschaftspolitischer Ziele wohlfahrtsrelevante Auswirkungen häufig erst bei entsprechender Nutzung der angebotenen öffentlichen Leistungen einstellen, dürfen gerade diese Elemente im Maßnahmenbündel eines Programms nicht vernachlässigt werden.

Die räumliche Planung scheint sich mit ihrer neueren Entwicklung hinsichtlich dieses Problembereiches allmählich dem Konzept der iEP zu nähern. Die Verlagerung des Schwerpunkts raumordnungspolitischer Ziele von der Schaffung regionaler Chancengleichheit auf die Erhaltung natürlicher Lebens- und Arbeitsbedingungen[402] verleiht qualitativen und immateriellen Aspekten größere Bedeutung[403]. Die sachliche Konkretisierung muß sich deshalb in diesem Fall neben den investiven auch auf die nichtinvestiven und wenig finanzwirksamen Maßnahmen erstrecken. Selbst ein Planungssystem, das sich dem bisherigen Eindruck nach eher an räumlichen Zielen orientiert[404], kann unter diesen Gesichtspunkten also durchaus Anregungen geben. Sofern der integrierende Plan zunächst nur als Rahmenplan konzipiert ist, bedarf es für spezifischere Aussagen der Mitarbeit der Fachressorts. Die sachliche Ausfüllung der Ziele kann insofern auf zwei Wegen erfolgen: Erstens besteht die Möglichkeit, den Zielen einzelne Maßnahmen bzw. Maßnahmebündel zuzuordnen, zweitens kann der Gesamtplan aber auch vollständige Fachplanungen der Ressorts aufnehmen[405]. Ob

401) Vgl. zu diesem Beispiel Wille 1984a, S. 17.

402) Dieser Wandel gründet sich darauf, daß die bisherigen Ziele vielfach erreicht oder wegen des verengten Finanzierungsspielraums nicht mehr zu vertreten sind. Vgl. ROB Bund 1982, S. 11; Wolff/Hogeforster 1982, S. 600.

403) Nicht räumlicher, sondern sozialer Disparitätenabbau ist die Grundidee. Vgl. Selke/Stiens 1982, S. 642.

404) Dies trifft für das Landesentwicklungsprogramm Bayern zu.

405) Die spezifisch räumliche Planung ist an einer Integration raumbeeinflussender Fachpläne schon immer interessiert gewesen, weil diese damit gegenüber nachgeordneten Planungsträgern Bindungswirkung erhalten.

die drei realen Planungssysteme die Anforderungen erfüllen, die das Konzept der iEP bezüglich der sachlich konkreten Ausgestaltung verlangt, soll deshalb daran gemessen werden, inwieweit einzelne und vor allem nicht nur investive Maßnahmen oder sogar ganze Fachplanungen in den Landesentwicklungsplan Eingang finden.

Hessen

Nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 hessLPlG kann der Landesentwicklungsplan auch staatliche Fach- und Investitionsplanungen enthalten, die dann der Konkretisierung der Aussagen im LEP dienen[406]. Da das LPlG ausschließlich die räumlich orientierte Planung regelt, bezieht sich diese Vorschrift jedoch lediglich auf Fachplanungen, die zur Verbesserung der Raumstruktur des Landes beitragen. Als solche sind im LEP HESSEN'80 in der Zeit von 1972 bis 1980 die folgenden 9 Pläne entstanden[407]:

- Personalentwicklungsplan 1971 bis 1985[408]
- Verkehrsbedarfsplan II[409]
- Fremdenverkehrsentwicklungsplan[410]
- Fachplan Berufsbildung[411]
- Abfallbeseitigungsplan, Teilplan II "Sonderabfälle aus Industrie und Gewerbe"[412]
- Krankenhausplan[413]
- Fachplan Energie, Teil I, Energiepolitische Konzeption[414]

406) Vgl. HESSEN'80. Heft 6, S. 34 und Hessischer Ministerpräsident 1974, S. 257 f.

407) Vgl. auch ROB Bund 1982, S. 136.

408) Festgestellt am 25.2.1974. Vgl. auch den Abschnitt V.3.

409) Vorläufig festgestellt am 22.8.1972.

410) Vorläufig festgestellt am 28.11.1973.

411) Vorläufig festgestellt am 18.3.1974.

412) Festgestellt am 16.3.1976.

413) Festgestellt am 9.12.1980.

414) Vorläufig beschlossen am 3.12.1973.

- Fachplan Energie, Teil II, Standortsicherungsplan für große Wärmekraftwerke[415)]
- Abfallbeseitigungplan, Teilplan I, "Hausmüll und hausmüllähnliche Abfälle"[416)].

Darüber hinaus existieren andere fachplanerische Arbeiten der Ressorts, die nicht, wie die eben genannten, gegenüber der Regionalplanung Verbindlichkeit besitzen, aber Arbeitsgrundlage für den LEP bildeten[417)]. Zu diesen gehören zum Beispiel:

- der Schulentwicklungsplan[418)]
- der Hochschulentwicklungsplan[419)]
- der Museumsentwicklungsplan[420)]
- das Entwicklungsprogramm für den Ausbau der Datenverarbeitung in Hessen[421)]
- das Aktionsprogramm zur Förderung des Sports bzw. Aktionsprogramm "Sport und Gesundheit"[422)]
- das Hessische Unfallhilfeprogramm[423)].

Neben diesen Programmen und Plänen vertiefen Angaben von Einzelmaßnahmen die Ziele des LEP in sachlicher Hinsicht. Breiten Raum nehmen dabei die investiven Projekte ein, die die angestrebten infrastrukturellen Versorgungsgrade erreichen sollen[424)]. Ziehen wir wieder den sozialpolitischen Bereiche des LEP

415) Vorläufig festgestellt am 14.9.1979.

416) Vorläufig festgestellt am 11.11.1980.

417) Vgl. hierzu auch Hessischer Ministerpräsident 1974, S. 258 und HESSEN'80, Heft 4, S. 34. Kritisch zum Integrationsgehalt dieser "sonstigen fachplanerischen Arbeiten" Schulz zur Wiesch 1977, S. 57 mit FN 87 und Wahl 1978 II, S. 129 mit FN 27.

418) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 51; HESSEN'80, Heft 2, S. 24.

419) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 26 und S. 47.

420) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 48.

421) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 31 ff. und HZD 1970. Siehe auch Abschnitt V.4.

422) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 46; HESSEN'80, Heft 4, S. 55.

423) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 22 und S. 42.

424) Siehe hierzu schon vorn im Abschnitt IV.2.

HESSEN'80 als Beispiel heran, so werden die dortigen operationalen Ziele[425] konkretisiert durch Aussagen über die Anzahl der zu schaffenden bzw. zu fördernden Wohnungen, über geplante neue Plätze in Kindergärten, Kinderkrippen, Horten und Heimen, über die Zahl der im nächsten Planungsabschnitt benötigten Altenheimplätze und Altentagesstätten, über neue Plätze in Behindertenheimen, über zusätzliche Krankenhausbetten, über zu errichtende und zu fördernde Hallenbäder, Freibäder, Sportplätze und Sporthallen sowie über die Anzahl der zukünftig zu bauenden Gemeinschaftshäuser[426]. Ähnlich konkrete Angaben finden sich vor allem im kulturpolitischen und im verkehrspolitischen Bereich[427].

Da das hessische Planungssystem erst sekundär raumordnungspolitische Probleme lösen will, primär aber gesellschaftspolitische Ziele anstrebt, erstreckt sich die sachliche Vertiefung, besonders im 2. DFA, nicht nur auf investive Vorhaben, sondern berücksichtigt ebenfalls flankierende, gesetzgeberische und sonstige nichtinvestive Aufgaben[428]. Die entsprechenden Maßnahmen für den sozialpolitischen Bereich zeigt Schaubild 21. Unter diesem Aspekt interessiert von den übrigen Zielbereichen besonders der Abschnitt über die "Weiterentwicklung des Schulsystems", der ausschließlich nichtinvestive Maßnahmen zur qualitativen Verbesserung des Bildungwesens einschließlich der notwendigen personellen Veränderungen enthält[429]. Vorwiegend organisatorische und rechtliche Neure-

425) Diese Ziele sind, wie erwähnt, Versorgungsgrade und nicht operational im Sinne von impact objectives. Vgl. in diesem Zusammenhang die Schaubilder 11 und 18.

426) Vgl. auch Schaubild 21.

427) Hier zeigt sich deutlich der damalige Schwerpunkt der Raumordnungspolitik, nämlich "die Fragen der räumlichen Verteilung investiver Mittel für soziale und kulturelle Infrastrukturanlagen", ROB Bund 1982, S. 11.

428) So HESSEN'80, Heft 2, S. 6; HESSEN'80, Heft 4, S. 45. Als Beispiel nichtinvestiver Maßnahmen werden schon im Vorwort zu Heft 2, S. VI genannt: die Einführung eines Gesundheitspasses, die Verbesserung des Bauens und Wohnens, Schulversuche zur Früheinschulung, Studien- und Prüfungsreformen an den Hochschulen, der Aufbau eines weiträumigen Kontroll- und Überwachungssystems für Gewässer- und Luftreinhaltung sowie für Lärmbekämpfung, gesetzliche Regelungen der Abfallbeseitigung und Landschaftspflege, die Justizreform, die Reform des öffentlichen Dienstrechts und die Automation der Verwaltung.

429) HESSEN'80, Heft 4, S. 57 ff.
Vgl. hierzu auch den Personalentwicklungsplan, S. 29 ff., auf den in diesem Abschnitt ausdrücklich hingewiesen wird.

Schaubild 21: Sachliche Konkretisierung im sozialpolitischen Bereich (Hessen)

Unterbereich	investive Maßnahmen	nichtinvestive Maßnahmen
Wohnungswesen	- Bau bzw Förderung von 38 000 Wohnungen	- Unterstützung entsprechender Bundesgesetze - Untersuchungen zur "Humanisierung der Wohnumwelt" - Unterstützung des Instituts Wohnen und Umwelt
Kinder, Jugend und Familie	Bau und Förderung von: - 18 000 Kindergartenplätzen - 200 Krippenplätzen - 700 Hortplätzen - 500 Heimplätzen - 24 Elternschulen - 50 Erziehungsberatungsstellen	- Verminderung der Gruppenstärke - Spielplatzgesetz - Angliederung therapeutischer Teams an die Erziehungsberatungsstellen - Unterstützung für die Nutzung von Familienerholungseinrichtungen - Unterstützung der Jugendverbände
Hilfe für alte Menschen	Bau und Förderung von: - 8540 Altenheimplätzen - 240 Einrichtungen der halboffenen Altenhilfe	- Altenerholungshilfe
Hilfe für Behinderte	Bau und Förderung von - 2000 Plätzen in Behinderteneinrichtungen	- Erholungs- und Freizeitmaßnahmen
Gesundheitswesen		- Reform der "inneren Struktur" - Ausweitung des Vorsorgeuntersuchungsprogramms - entsprechende Gesundheitserziehung
Erholung, Spiel und Sport	Bau und Förderung von: - 41 Hallenbädern - 20 Freibädern - 32 Gymnastik-, Turn- und Sporthallen - 110 Schulsporthallen - 160 Sportplätzen	- Intensivierung der Beschäftigung und Ausbildung von Übungsleitern - Beschäftigung von Landestrainern - Durchführung von Trainingslehrgängen - Förderung der Sportgeräteanschaffung - Förderung von Sportveranstaltungen - Aktionsprogramm "Sport und Gesundheit"
Gemeinschaftshäuser	Bau von 200 Gemeinschaftshäusern	

Quelle: HESSEN'80, Heft 4, S. 46 ff.

gelungen enthalten ebenso die beiden Unterbereiche Verwaltungsreform und Reform des öffentlichen Dienstrechts[430].

Die sachliche Konkretisierung des LEP HESSEN'80 umfaßt also investive und wenig finanzwirksame Maßnahmen, wie es das Konzept der iEP verlangt. Im Unterschied zu den investiven Projekten, deren Finanzierung durch eine Abstimmung mit der Finanzplanung gesichert scheint, bleibt die finanzielle Belastung durch die nichtinvestiven Maßnahmen im LEP weitgehend unberücksichtigt[431].

Bayern

Zur Konkretisierung des LEPr Bayern können nach Art. 15 und 16 bayLPlG auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms fachliche Programme und Pläne aufgestellt werden. Die raumbedeutsamen Bereiche, für die dies möglich sein soll, bestimmen das LEPr und in einigen Fällen eigene gesetzliche Regelungen[432]. Derzeit bestehen zur Aufstellung solcher fachlichen Programme und Pläne Rechtsgrundlagen für folgende Bereiche:

- Landschaftsrahmenplanung
- Erhaltung bedrohter Tier- und Pflanzenarten
- Naturräume besonderer Problematik, Nationalparke und deren Vorfeld
- Agrarleitplanung
- Waldfunktionsplanung
- Erhaltung der Denkmäler der Kunst und der Geschichte
- Landessportstättenentwicklungsplan
- Freizeit und Erholung
- Energie
- Abfallbeseitigung

430) HESSEN'80, Heft 4, S. 83.

431) Mit dem Personalentwicklungsplan sollte ein erster Versuch gemacht werden, einen wichtigen Teil konsumtiver Ausgaben einzubeziehen. Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. VII und später im Abschnitt V.3. Über die Berücksichtigung nichtinvestiver Ausgaben sind jedoch widersprüchliche Angaben zu finden. Vgl. später im Abschnitt V.2.

432) Vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 15, Rdnr. 2 und Art. 15, Rdnr. 7 und 8.

- Luftreinhaltung bzw. Immissionsschutz[433].

Hiernach sind bislang sechs, teilweise noch nicht verbindliche Pläne entstanden[434]:

- Standortsicherungsplan für Wärmekraftwerke[435]
- Abfallbeseitigungsplan Teilplan: Sondermüll mit Fortschreibung[436]
- Abfallbeseitigungsplan Teilplan: Hausmüll und hausmüllähnliche Abfälle mit Fortschreibung[437]
- Agrarleitpläne[438]
- Waldfunktionspläne[439]
- Landschaftsrahmenplan "Nationalparks und deren Vorfeld", Teil: Alpenpark Berchtesgaden[440].

Neben diesen fachlichen Programmen und Plänen können in das LEPr nach Art. 13 Abs. 1 bayLPlG ebenfalls einzelne Planungen und Maßnahmen aufgenommen werden, sofern sie nur für größere Teile des Staatsgebietes raumbedeutsam sind[441]. Hierzu gehören zum Beispiel die Ordnung der Verkehrserschließung in Erholungsgebieten, die Festlegung von Gebieten zur Sicherung und weiteren Entwicklung des Fremdenverkehrs, die Sicherung von Erholungsräumen, die Elektrifizierung von Eisenbahnstrecken, die Freihaltung von Trassen für Hochspannungsleitungen, Maßnahmen des übergebietlichen Wasserhaushalts sowie die Freihaltung von Standorten für Raffinerien und industrielle Großunterneh-

433) Zu den einzelnen rechtlichen Quellen und Vorschriften im LEPr vgl. ausführlich Heigl/Hosch 1973, Art. 13, Rdnr. 66.

434) So die Darstellung im ROB Bund 1982, S. 135.

435) Verbindlich seit 1.9.1978.

436) Verbindlich seit 1.2.1977 bzw. 1.12.1980.

437) Verbindlich seit 1.6.1978 bzw. 1.7.1980.

438) In der Aufstellung.

439) In der Aufstellung.

440) In der Aufstellung.

441) Die fachlichen Programme und Pläne dagegen müssen sich auch auf größere Teile des Gebietes erstrecken, vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 13, Rdnr. 6.

men[442].

Als langfristiger Rahmenplan enthält das LEPr Bayern in seinem Teil B wenig sachlich konkrete Aussagen zu den dort formulierten Zielen. An geplanten Investitionen nennt der sozialpolitische Bereich lediglich den Bau bzw. die Förderung von 2500 Altenheimplätzen pro Jahr, 1600 bis 1800 Wohneinheiten pro Jahr für Aussiedler, Zuwanderer und Asylsuchende, die Schaffung von etwa 350 Sozialstationen im Planungszeitraum sowie die Erhöhung der Bettenzahl der Querschnittsgelähmtenabteilung des Versorgungskrankenhauses Bayreuth von 65 auf 100 Betten bis 1985[443]. Zur eigentlichen sachlichen Konkretisierung - allerdings auf die raumwirksamen öffentlichen Investitionen beschränkt - sind die Teile D des LEPr vorgesehen, die die Forderung des Art. 4 Abs. 2 bayLPlG erfüllen, indem sie den Finanzbedarf der in der betreffenden Planungsperiode besonders vordringlich zu verwirklichenden Ziele angeben[444]. Obwohl sie also primär eine Finanzierungsrechnung beinhalten, beschränken sie sich nicht auf eine pauschale Mittelzuweisung an die einzelnen Investitionsbereiche, sondern nennen die Anzahl der damit beabsichtigten Maßnahmen. Für den Bereich Sozial- und Gesundheitswesen fanden sich dabei seit der ersten Investitionsplanung näherungsweise Angaben zur Anzahl von voraussichtlich geförderten bzw. fertiggestellten[445] Altenheimplätzen, Ausbildungs- und Umschulungsplätzen und Tageswerkstätten für Behinderte, Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und Sanierungen von Krankenhäusern sowie geförderten Wohnheimplätzen für Pflegepersonal[446].

Die Darstellung der im jeweiligen 4-Jahres-Zeitraum geplanten raumbedeutsamen, investiven Maßnahmen bleibt jedoch unvollständig. Zum einen ist sie nur dort möglich, wo sich die Ergebnisse quantifizieren lassen. Aus diesem Grund fehlen in den Aufstellungen Projekte, die nach Art und Umfang sehr unterschiedlich sind (zum Beispiel Erholungseinrichtungen, Sportstätten, wasserbauliche

442) Zu diesen Beispielen vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 13, Rdnr. 6.

443) LEPr Bayern, Teil B, S. 287 ff.

444) Vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 4, Rdnr. 67.

445) LEPr Bayern, Teil D: 1973-1976, S. 1192; 1977-1980, S. 12.

446) Vgl. LEPr Bayern, Teil D: 1973-1976, S. 1206; 1977-1980, S. 31; 1979-1982, S. 56; 1981-1984, S. 58.

Maßnahmen)[447] oder bei denen qualitative Maßnahmen im Vordergrund stehen (zum Beispiel Maßnahmen zur Verbesserung der gewerblichen Struktur, für Lärm- und Erschütterungsschutz, zur Erhaltung der Kulturlandschaft und zur Stadtsanierung)[448]. Zum anderen bleiben Verwaltungsinvestitionen wie auch Maßnahmen von finanziell untergeordneter Bedeutung unberücksichtigt, um einer Überfüllung des LEPr vorzubeugen[449].

Da der Teil D des LEPr ausdrücklich nur die öffentlichen Investitionen nennt, fehlt den Zielen des Teils B die Konkretisierung durch Maßnahmen im personellen, gesetzgeberischen und organisatorischen Bereich. Damit bestätigt sich der Eindruck, der durch die Art der Formulierung und Operationalisierung der Ziele entstanden ist, daß das bayerische Planungssystem diese lediglich investiv konkretisiert[450]. Da auch der Rahmenplan, Teil B, die Leitbilder hinsichtlich möglicher anderer Maßnahmen nicht vertieft, enthält Schaubild 22 insofern ausschließlich beabsichtigte Investitionen.

Im Vergleich zum Planungssystem Hessens, das sich auch bei der sachlichen Konkretisierung bemüht, alle hinsichtlich eines Zieles eingesetzten Maßnahmen darzustellen, beschränkt sich das LEPr Bayern als vorwiegend raumordnerisch orientiertes Programm auf für die räumliche Entwicklung bedeutende Investitionen und vernachlässigt die möglicherweise ebenso wichtigen übrigen Bereiche öffentlicher Aktivitäten[450a].

447) Vgl. LEPr Bayern, Teil D: 1973-1976, S. 1194; 1977-1980, S. 14; 1979-1982, S. 12; 1981-1984, S. 12.
Für diese Bereiche gibt das LEPr lediglich den voraussichtlichen finanziellen Aufwand an.

448) Vgl. LEPr Bayern, Teil D: 1973-1976, S. 1194; 1977-1980, S. 14; 1979-1982, S. 12; 1981-1984, S.12. Auch für diese Bereiche ermittelt das LEPr jedoch den finanziellen Aufwand.

449) So.LEPr Bayern, Teil D: 1973-1976, S. 1191; 1977-1980, S. 11; 1979-1982, S.9; 1981-1984, S. 9
Vgl hierzu auch später unter V.2.

450) Eines der Ziele des Sozial- und Gesundheitswesens lautet zum Beispiel: "Bestmögliche Betreuung und Versorgung alter Menschen durch ein ... System von Einrichtungen der Altenhilfe". Siehe vorn im Abschnitt IV.1., Bayern, und die Schaubilder 13 und 19.

450a) So auch die Kritik an der Investitionsplanung des Teils D bei Jooss 1978, S. 21.

Schaubild 22: Sachliche Konkretisierung im Sozial- und Gesundheitswesen (Bayern)

Unterbereich	investive Maßnahmen
Sozialstationen	Schaffung von 350 Sozialstationen bis 1985[a)]
Rehabilitation	Förderung von: - 2500 beruflichen Ausbildungsplätzen[c)] - 2800 Umschulungsplätzen[c)] - 13000 Werkstattplätzen[c)]
ärztliche Versorgung	Förderung von: 121 Neubauten, Umbauten, Erweiterungsbauten, Sanierungen strukturellen Verbesserungen (abgeschlossene Maßnahmen) im Krankenhauswesen[b)]
Heilbäder	
Aussiedler, Zuwanderer, Asylsuchende	Bau bzw. Förderung von: 1600-1800 Wohneinheiten/Jahr[a)]

Quellen: a) LEPr Bayern, Teil A.
b) LEPr Bayern, Teil D, 1977-1980.
c) LEPr Bayern, Teil D, 1981-1984.

Niedersachsen

Im Planungssystem Niedersachsens sind die Mittelfristigen Planungen - ursprünglich - zur zeitlichen, sachlichen, finanziellen und soweit möglich, zur regionalen Konkretisierung des LEPr "Niedersachsen 1985" vorgesehen gewesen[451]. Der Langfristplan selbst nennt ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen, die zur Verwirklichung der angestrebten Ziele eingesetzt werden müssen. Wir wollen die sachliche Konkretisierung dennoch anhand der Mittelfristigen Planungen[452] analysieren, da diese jährlich aktualisiert, jeweils einen fünfjährigen Planungszeitraum abdecken und somit die eigentliche Durchführungsplanung darstellen[453].

Schaubild 23 zeigt für das Aufgabenfeld "Gesundheit" innerhalb des Bereiches Sozialpolitik beispielhaft die für den Zeitraum 1982-1986 geplanten Maßnahmen der letzten veröffentlichten Mittelfristigen Planung. Im Gegensatz zur noch mehr an die Aufgabenplanung des LEPr angelehnten ersten Mittelfristigen Planung 1974-1978, bei der der normative Teil, also die sachliche Vertiefung der Ziele, im Vordergrund stand, dominiert heute jedoch der finanzplanerische Aspekt. Dies hat zur Folge, daß auch im Teil "Mittelfristige Aufgabenplanung" der Schwerpunkt bei den finanzwirksamen Aktivitäten liegt, organisatorische und gesetzgeberische Maßnahmen aber vernachlässigt sind. Dabei werden die Aussagen bezüglich konkreter Vorhaben im Vergleich zu früheren Mittelfristigen Planungen immer weniger detailliert[454].

451) Vgl. z. B. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3 und S. 39. Zur Stellung der Mittelfristigen Planungen nachdem das LEPr seine Bedeutung verloren hat vgl. vorn im Abschnitt III.1.3.

452) Das LROPr, Teil II, kann hier vernachlässigt werden, da es als typisches Programm der Raumordnung und Landesplanung ohne Zeit- und Finanzbezug ohnehin nicht als Durchführungsplanung gelten kann. Vgl. auch vorn im Abschnitt III.1.3.

453) Die sachlichen Angaben des LEPr sind durch dessen Langfristigkeit mit großen Unsicherheiten behaftet und gleichen mehr Idealvorstellungen, für die mehrfach betont wird, sie könnten trotz optimistischster Variante der Finanzierungsrechnung nicht alle zur Verwirklichung kommen. So z.B. die Angabe zum Bereich Krankentransport und Rettungsdienst: "Selbst die in der 3. Variante ausgebrachten Mittel (...) reichen demnach nicht aus, um einen umfassenden Ausbau durchzuführen." So Niedersachsen 1985, S. 154.

454) Zum Beispiel gibt die Mittelfristige Planung 1974-1978 noch an, daß die vorgesehenen finanziellen Mittel (bei teilweiser Eigenbeteiligung) die Ausbildung von 640 Rettungssanitätern erlauben. Heute begnügt man sich mit dem pauschalen Ausweis der geplanten jährlichen Ausgaben hierfür. Vgl. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 54 u. 1982-1986, S. 25.

Schaubild 23: Sachliche Konkretisierung im Aufgabenfeld Gesundheit (Niedersachsen)

Maßnahmebündel	investive Maßnahmen	nichtinvestive Maßnahmen
Vorsorge	-	- Unterstützung privater Organisationen - Unterhalt von 4 Suchtberatungsstellen - Zuschuß für Frauen- und Kinderschutzhaus - Unterhalt einer Beratungsstelle für Schwangere - Unterstützung von Erholungsurlaub bestimmter Bevölkerungsgruppen - Untersuchungen nach dem Arbeitsschutzgesetz
ambulante Versorgung	-	- Förderung von 295 Sozialstationen incl.Personal
stationäre Versorgung	- Fortsetzung der bisherigen Maßnahmen im Krankenhausbau	- Schaffung von 252 Stellen in Landeskrankenhäusern
sonstige Einrichtungen des Gesundheitswesens	- Bau von Hubschrauberlandeplätzen - Bau und Ausstattung von Rettungsleitstellen	Unterstützt werden: - Gesundheitsverwaltung - 4 chemische Untersuchungsämter - 8 Medizinaluntersuchungsämter - Pathologisches Institut und - Landesprüfungsamt. Unterhalt von Rettungshubschrauberstationen Ausbildung von Rettungssanitätern

Quelle: Mittelfristige Planung Niedersachsen 1982-1986, S. 24 f.

Im Gegensatz zur hessischen Lösung, die im Rahmen der sachlichen Konkretisierung zwar alle Maßnahmen zur Verwirklichung eines Zieles anführt, jedoch allein für die investiven eine Finanzierungsrechnung durchführt und im Gegensatz zur bayerischen, die sich auf die räumlich bedeutsamen Investitionen beschränkt, stellt die Mittelfristige Planung Niedersachsens alle finanzwirksamen Vorhaben in Abstimmung mit der Finanzplanung dar. Diese zunehmend engere Verbindung von mittelfristiger Aufgaben- und Finanzplanung bringt es allerdings mit sich, daß heute der Einsatz nicht-finanzieller Maßnahmen, wie zum Beispiel gesetzliche Regelungen[455], unerwähnt bleibt[456].

IV.3.2. Räumliche Konkretisierung

Raumbezogene Planung, hier als Bereich einer integrierten Landesentwicklungsplanung, befaßt sich mit zwei Teilaspekten. Auf der einen Seite soll sie für die sparsame Verwendung der knappen Ressource "Raum" sorgen. Aus dieser Sicht könnte die räumliche Konkretisierung der Planungsziele als eine Ressourcen-Querschnittsplanung betrachtet werden, die sich neben der finanziellen, der personellen, der organisatorischen sowie der ökologischen einreihen ließe[457]. Die räumliche Planung stellt jedoch nicht nur Ressourcenplanung, sondern ebenso Sachplanung dar, die als Sektorplanung in bestimmte Teilbereiche (typisch etwa Energie, Verkehr, Wasserwirtschaft, Wohnungswesen etc.)[458] gestaltend eingrei-

455) Als mittelfristige Konkretisierung des LEPr erscheinen in der ersten Mittelfristigen Planung solche Absichten noch. Vgl. z. B. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 53: "In einem Landesgesetz über das Gesundheitswesen soll die Arbeitsteilung und Kooperation der verschiedenen Institutionen des öffentlichen Gesundheitswesens den heutigen Problemen entsprechend geregelt werden."

456) Sie machen sich erst dann in den Mittelfristigen Planungen bemerkbar, wenn mit ihnen in der Folgezeit öffentliche Einnahmen bzw. Ausgaben verbunden sind. Diese Auswirkungen sind für die betreffenden Planungsperioden im Teil "Mittelfristige Finanzplanung" (unterschieden nach Bundes- und Landesgesetzen und sonstigen Rechtsverpflichtungen) ausführlichst aufgeführt. Vgl. Mittelfristige Planung 1976-1980, S. 26 ff.; 1978-1982, S. 26 ff.; 1979-1983, S. 23 ff.; 1980-1984, S. 20 ff.; 1981-1985, S. 18 ff.; 1982-1986, S. 14 ff.

467) Vgl. hierzu das Kapitel V.

458) So bei Wegelin 1978, S. 95. Vgl. auch Erbguth 1975, S. 92.
Da die Teilbereiche Ressourcen- wie auch Sachplanung in diesem Fall eng miteinander verknüpft sind, wollen wir an dieser Stelle auf beide gemeinsam eingehen und darauf verzichten, im Zusammmenhang mit der Frage der Integration von Ressourcenplanungen in die iEP den Raumaspekt nochmals aufzugreifen.

fen möchte. In diesem Rahmen sind die raumbezogenen Ziele intermediär als Mittel zur Verwirklichung der gesellschaftspolitischen Ziele der iEP einzustufen.

Die Notwendigkeit, im Rahmen einer Durchführungsplanung Planaussagen in räumlicher Hinsicht zu konkretisieren, ergibt sich aus zwei Gründen, die den zwiespältigen Charakter der territorialen Planung widerspiegeln:

- Raum stellt eine knappe Ressource dar, die nicht mehrfach verplant werden kann,
- öffentliche Aktivitäten können entweder ungewollt oder sollen mit voller Absicht in verschiedenen Gebieten unterschiedliche Wirkungen zeigen[459].

Zur Bewältigung dieser Problemkreise konzentriert sich die raumwirksame (Teil-)Planung innerhalb der iEP auf zwei Schwerpunktbereiche:

(1) Um regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, ist das Gesamtgebiet in geeignete Planungsräume zu unterteilen, für die die entsprechenden Teilziele und Maßnahmen formuliert werden können[460]. Die Abgrenzungen dieser Teilräume bestimmt idealerweise normativ das jeweils verfolgte Ziel; sie liegen somit nicht allgemeingültig fest. Das bedeutet, daß für jedes Vorhaben neue, problembezogene Planungsräume abzugrenzen wären[461] - ein Aufwand, der in einer ohnehin schon komplexen Planung kaum vertretbar sein dürfte. Es erscheint deshalb praktikabler, im raumbezogenen Teilbereich der iEP feststehende Planungsregionen zu bilden, die für die raumwirksamen Maßnahmen, für Prognosen und statistische Erhebungen die Bezugsräume darstellen können. Diese "Planungsregionen im weiteren Sinne" sollten sich, wenn die Durchführung der Maßnahmen tatsächlich beabsichtigt ist, zweckmäßigerweise nicht nur an raumordnerischen Zielen, sondern ebenso an Verwaltungsgrenzen, die für die ausführenden Fachpolitiken maßgeblich sind, orientieren[462]. Generelle rechtliche Vor-

459) Vgl. zu diesen beiden Punkten bei Blumenberg 1977, S. 114; Fahnemann 1980, S. 9, S. 58 und S. 90 f.; Schröder/Wolff 1983, S. 20.

460) Diese Maßnahmen gehen in einer iEP weit über die eingeschränkten materiellen und informellen Mittel, die der Raumordnung zur Verfügung stehen hinaus. Vgl. zu diesen Brösse 1975, S. 189 ff.; vgl. auch Wahl 1978 II, S. 128.

461) So Boesler 1982, S. 25 f. Beispiele hierzu bei Brösse 1975, S. 201; Brösse 1982, S. 86.

462) So z. B. Brösse 1975, S. 202; Brösse 1982, S. 86 f.; Bullinger 1982, S. 461; Roesler/Stürmer 1975, S. 50 f. Erbguth betont dagegen, daß eine Region nicht an Verwaltungsgrenzen gebunden sein darf, Erbguth 1975, S. 52. Boesler 1982, S. 27 und S. 132 ff. vertritt die Meinung, daß für den Planungsablauf eine Konkurrenz von problemadäquaten und an Verwaltungsgrenzen orientierten Regionstypen am vorteilhaftesten ist.

schriften und Lösungen über Größe und Beschaffenheit dieser Planungsbezugsräume existieren allerdings nicht[463].

(2) Darüber hinaus soll die ordnende Funktion der typischen Raumplanung in der iEP erhalten bleiben, indem unter Verwendung sogenannter "räumlicher Organisationsmittel" ein raum- und siedlungsstrukturelles Raster festgelegt wird[464]. Die Theorien, die diesen raumordnungspolitischen Instrumenten zugrunde liegen, orientieren sich im wesentlichen an folgenden Prinzipien: Verdichtung und Schwerpunktbildung, Streuung, dezentrale Schwerpunktbildung, axiale und bandartige Raumgestaltung, Funktionsteilung und Funktionsmischung sowie die analytische Raumtypisierung[465].

In der speziell raumordnerisch orientierten Literatur finden wir gelegentlich ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis zwischen den formalen Gestaltungsmitteln als Zielen einerseits und den in (1) angesprochenen Maßnahmen andererseits[466]. Auf diese hierarchische Zuordnung wollen wir im Zusammenhang mit einer integrierten Planung verzichten und lediglich die Interdependenzen zwischen beiden Aspekten hervorheben. So bildet die Abgrenzung von Planungs- bzw. Bezugsräumen ebenfalls ein räumliches Organisationsmittel (und reiht sich damit unter (2) ein), auch wenn sie nur teilweise raumordnungspolitischen Zielvorstellungen folgt. Im Gegensatz zu den in (2) genannten Gestaltungsmitteln schließt jedoch die bloße Festlegung eines Bezugsraumes alleine noch nicht die Absicht einer bestimmten Wirkung ein. Der mit einer räumlichen Organisation beabsichtigte Erfolg kann sich nur einstellen, wenn entsprechende Maßnahmen tatsächlich

463) Vgl. Kappert 1980, S. 90; Heigl/Hosch 1973, Art. 2, Rdnr. 2-14.
Die einzige gesetzliche Definition findet sich im Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz § 14 Abs. 1: "Eine Region erstreckt sich auf das Gebiet eines großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens-und Wirtschaftsraumes." Vgl. auch Erbguth 1975, S. 51 ff.

464) Vgl. z. B. Brösse 1975, S. 187 f. und S. 195 ff.; Brösse 1982, S. 63 und S. 67 ff.; Spehl/ Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 87; Wahl 1978 II, S. 128.

465) Die Problematik dieser Ordnungskonzepte ist immer wieder Gegenstand der raumordnungspolitischen Diskussion. Auf die Darstellung dieser Prinzipien sei deshalb hier verzichtet und auf die Literatur verwiesen. Zum Beispiel Brösse 1975, S. 196 ff.; Brösse 1982, S. 67 ff.

466) So z. B. explizit bei Brösse 1975, S. 189. Vgl. ebenfalls bei Brösse 1982, S. 66.

geplant und eingesetzt werden[467]. Der Teilbereich Raumordnung muß demnach beide Aspekte in die iEP einbringen. Seine Aufgabe besteht nicht nur darin, Vorstellungen über eine bestimmte Raumstruktur zu entwickeln, sondern diese auch mit konkreten regionalisierten Maßnahmen auszufüllen.

In dieser Form ist die Raumordnung als räumliche Konkretisierung allgemeiner gesellschaftspolitischer Ziele anzusehen[468]. Sofern daher von raumplanerischen Zielen gesprochen wird, sind diese ihrerseits im Hinblick auf die gesellschaftspolitischen lediglich als Mittel einzustufen. Sie erreichen als intermediärer Zielbereich in der oben verwendeten Ziel-Mittel-Hierarchie bestenfalls die Ebene der quasi-Endprodukte. Das Erreichbarkeitskonzept, das dieser output-Stufe zugrunde liegt, spielt folglich in der raumbezogenen Planung eine große Rolle. Ein Großteil der vorn erwähnten räumlichen Organisationsinstrumente, einschließlich der Regionalisierung, basiert auf der Überlegung, daß verschiedene Versorgungseinrichtungen für die Bevölkerung in einer zumutbaren Entfernung und Zeit erreichbar sein sollen[469]. Unter Wohlfahrtsaspekten kann eine Verbesserung der Lebensqualität schon dadurch eintreten, daß für die Individuen die bloße Möglichkeit der Nutzung bestimmter Einrichtungen in vertretbarer Entfernung besteht (sog. Optionskonsum)[470].

Hessen

Das LROPr, Teil B, gliederte das Gesamtgebiet des Bundeslandes Hessen bis 1980 in die sechs Planungsregionen Nord-, Mittel-, Osthessen, Rhein-Main-Taunus, Untermain und Starkenburg, die sowohl für die Regionalplanung als auch

467) Vgl. Brösse 1975, S. 195; Wahl 1978 II, S. 28. Der Erfolg kann sich dabei durch direkte oder indirekte Wirkungen der Mittel einstellen, durch staatliche Maßnahmen oder Verhaltensbeeinflussung der Menschen. Vgl. Brösse 1982, S. 63.

468) So auch Ruckstuhl 1976, S. 105. Vgl. auch dort S. 34: "Die Raumplanung hat also einerseits alle ihre Handlungen auf die gesellschaftspolitischen Ziele auszurichten, andererseits hat sie für die Erreichung dieser Ziele selbst operable Zielsetzungen zu erarbeiten, die diese höheren Ziele gewährleisten."

469) Um die Konkretisierung dieses Erreichbarkeitskonzepts bemühte sich auch der Beirat für Raumordnung 1976, S. 33 ff. und S. 39 ff., indem für die dort entwickelten Indikatoren unterschiedliche räumliche Raster zugrunde gelegt wurden.

470) Vgl. Leipert 1978, S. 103; Wille 1980a, S. 605; Wille 1980b, S. 143.

für die Regionalisierung der Angaben des LEP HESSEN'80 maßgeblich waren. Als räumlich zusammenhängende Gebiete, zwischen denen enge wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verflechtungen bestehen, wollte man sie einer einheitlichen Planung unterstellen[471]. Daß neben solchen sozio-ökonomischen Gesichtspunkten auch politische Überlegungen eine Rolle spielten, zeigt der über 10 Jahre andauernde Abgrenzungsprozeß. Die Grenzen der schließlich entstandenen sechs Regionen waren nicht an die (damaligen) Grenzen der Regierungsbezirke und Landkreise gebunden. Gemeinden sollten allerdings mit ihrem ganzen Gebiet zu einer Planungsregion gehören[472].

Der erste und der zweite DFA zum LEP HESSEN'80 konkretisieren alle Aussagen für die Gesamtregion auch für jeden der sechs Teilräume. Sowohl Ziele wie auch Maßnahmen und Aufwendungen wurden, der Gliederung des nicht regionalisierten Teiles entsprechend, für jede Planungsregion nach Zielbereichen unterteilt. Die Operationalisierung der gesellschaftspolitischen Ziele beschränkt sich jedoch auch hier lediglich auf die oben schon diskutierten Versorgungsgrade[473]. Das Gesetz vom 15.10.1980[474] verminderte die Zahl der Planungsregionen auf drei, nämlich Nord-, Mittel- und Südhessen. Ihre Gebiete sind nun identisch mit denen der drei Regierungsbezirke Darmstadt, Gießen und Kassel. Mit dieser Deckung von Planungsraum und Verwaltungsgrenzen erhofft man sich eine Verbesserung des Planungsvollzugs und seiner Kontrolle sowie eine Erleichterung der Erhebung und Anwendung statistischen Materials[475].

Die institutionelle und räumliche Veränderung innerhalb der hessischen Verwaltung und ihr Erfolg ist keineswegs unumstritten. Die Kritik erstreckt sich einerseits auf die damit verbundene stärkere Einbindung der Regionalplanung in

471) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 23 ff. und S. 85 (LROPr, Teil B, Nr. 1 Abs. 1).

472) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 85 (LROPr, Teil B, Nr. 1 Abs. 2); Blumenberg 1977, S. 338. Den Prozeß der Regionenbildung beschreibt ausführlich Schulz zur Wiesch 1977, S. 41 ff.

473) Vgl. im Abschnitt IV.2.

474) GVBl. I 1980, Nr. 23, S. 377. Dieses Gesetz erfüllt eine Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und FDP, die nach den Landtagswahlen 1978 getroffen wurde. Vgl. auch Schulz zur Wiesch 1980, S. 150.

475) So in der Begründung zu den Artikeln 2 und 3 des Gesetzentwurfes zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung. Vgl. LT-Drucksache 9/3135, S. 19.

staatliche Regie[476)], die den Planungsvollzug fördern soll. Skepsis hinsichtlich eines Erfolges ist vor allem auch deswegen angebracht, weil mit der Übertragung der Landesentwicklungsplanung in das Landwirtschaftsministerium ihr politischer Stellenwert wahrscheinlich zurückging[477)]. Zum anderen ergeben sich durch die Vergrößerung des Gebietes der einzelnen Planungsräume innerhalb einer Region noch stärkere Disparitäten, als dies schon zuvor der Fall war[478)]. Eine gemeinsame Interessenlage, die die Basis einer einheitlichen Planung für einen Raum bildet, kann daher nicht erwartet werden[479)]. Die drei neuen regionalen Bezugsräume haben in dieser Größe noch weniger als die früheren sechs die Eigenschaft von "Planungsräumen im engeren Sinne", da sie sich ausschließlich an Verwaltungsgrenzen und nicht an räumlichen Zielen orientieren[480)].

Der Rahmenplan LEP HESSEN'80 stellt den Planungszielen ein siedlungs- und raumstrukturelles Raster voran, das die nachfolgenden DFA vertiefen. Die Siedlungsstruktur bestimmen drei räumliche Organisationsinstrumente:

(a) Zentrale Orte, die, nach acht Zentralitätsstufen unterschieden, über eine bestimmte Ausstattung an Versorgungseinrichtungen verfügen (bzw. verfügen sollen), sowie deren Verflechtungsbereiche[481)].
(b) Entwicklungsbänder 1., 2. und 3. Ordnung, die zentrale Orte und die Bandinfrastruktur bündeln[482)].
(c) Gewerbliche Entwicklungsschwerpunkte, die ihren Einzugsbereich wirtschaftlich aktivieren, und Entlastungsorte, die Kernzonen der Verdichtungs-

476) Vgl. die erste und zweite Lesung des Gesetzentwurfes, Plenarprotokolle 9/36, S. 2196 ff. und 9/42, S. 2658 ff.

477) So Schulz zur Wiesch 1980, S. 150 f.

478) Vgl. das Plenarprotokoll 9/36, S. 2201 und Schulz zur Wiesch 1977, S. 92 ff.

479) Planungsräume dürfen nach Wahl 1978 II, S. 185 f. nicht zu klein sein, um interkommunale Konkurrenzprobleme zu vermeiden, und nicht zu groß, damit gemeinsame Interessen bestehen.

480) Vgl. auch Brösse 1975, S. 273 f.

481) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 9 ff.; HESSEN'80, Heft 4, S. 1 f. und die neueste ausführliche Darstellung in HESSEN'80, Heft 6, S. 39 f. Beispiele zur jeweiligen Ausstattung zentraler Orte in HESSEN'80, Heft 1, S. 11.

482) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 14 ff. und HESSEN'80, Heft 6, S. 40.

gebiete von Industriebetrieben entlasten sollen[483].

Neben diesen siedlungsstrukturellen Instrumenten unterscheidet der LEP HESSEN'80 drei verschiedene raumstrukturelle Gliederungen:

(a) Eine naturräumliche Gliederung, die die topografische Situation Hessens beschreibt[484].

(b) Eine strukturräumliche Gliederung mit folgenden Raumtypen:

-Verdichtungsgebiete, in denen eine bestimmte Einwohner-Arbeitsplatzdichte überschritten wird, und die sie umgebenden Randbereiche als sog. Ordnungsräume[485];

-Entwicklungsgebiete, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind bzw. zurückbleiben werden[486], und sonstige Strukturräume, die weder Verdichtungs- noch Entwicklungsmerkmale zeigen[487]. Beide Strukturräume gemeinsam sollen in Zukunft als "ländlicher Raum" bezeichnet werden.

-Fördergebiete, die aufgrund mangelnder wirtschaftlicher Aktivität und/oder Infrastrukturausstattung besonders auf Fördermaßnahmen angewiesen sind. Hierzu gehören gewerbliche Fördergebiete[488], das Zonenrandgebiet sowie landwirtschaftliche Fördergebiete[489].

-Vorranggebiete, die künftige Nutzungsprioritäten festlegen und Konflikte aufzeigen sollen[490].

483) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 16 und HESSEN'80, Heft 4, S. 2. Die gewerblichen Entwicklungsschwerpunkte werden neuerdings bei den Fördergebieten ausgewiesen (HESSEN'80, Heft 6, S. 43 ff.), die Entlastungsorte im Zusammenhang mit den Ordnungsräumen (HESSEN'80, Heft 6, S. 41).

484) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 17 f.

485) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 18 ff. und HESSEN'80, Heft 6, S. 41.

486) Gemessen an Schwellenwerten der Kriterien Wanderungssaldo, Bevölkerungsdichte, Industriebesatz, Realsteuerkraft, BIP je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung, vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 20 f. und HESSEN'80, Heft 6, S. 41 f.

487) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 23 und HESSEN'80, Heft 6, S. 43.

488) Mit den oben erwähnten Entwicklungsschwerpunkten, vgl. FN 483).

489) Vgl. HESSEN'80, Heft 6, S. 43 ff. Nicht mehr für die Landesentwicklungsplanung relevant sind die Bundesbaugebiete und -orte, die hessischen Bundesfördergebiete und die von der Natur benachteiligten Gebiete, die in HESSEN'80, Heft 1, S. 21 ff. noch angeführt wurden. Vgl. auch HESSEN'80, Heft 4, S. 2 ff.

490) Vgl. hierzu HESSEN'80, Heft 6, S. 47 f.

(c) Eine planungsräumliche Gliederung, die die topografischen und strukturellen Merkmale jeder Region beschreibt[491].

Mehr beschreibende, nach Eigenschaften vorgenommene Raumgliederungen, wie die naturräumliche Gliederung oder die Verdichtungsgebiete, stehen also neben instrumentalen Organisationsinstrumenten wie den zentralen Orten, den Entwicklungsbändern oder den Vorranggebieten. Diese Vermischung unterschiedlicher Dinge[492] wiegt allerdings weniger schwer als die Tatsache, daß die Bedeutung der räumlichen Organisationsmittel für die übrigen Planaussagen, vor allem für die konkretere Durchführungsplanung des LEP, nicht zu erkennen ist[493].

Bayern

Art. 2 Nr. 2 bayLPlG schreibt vor, daß das bayerische Staatsgebiet in Regionen aufzuteilen ist, die sich aus Gebieten zusammensetzen, zwischen denen ausgewogene Lebens- und Wirtschaftsbeziehungen bestehen oder entwickelt werden sollen. Diese Forderung erfüllt das LEPr, Teil A, mit der Festlegung von 18, für LEPr und Regionalplanung gültigen Planungsregionen, deren funktionsräumliche Abgrenzungen nach Pendler- und Einkaufsbeziehungen und Wanderungsmobilitäten das LEPr ausführlich begründet[494]. Zu diesem sozio-ökonomischen Bereich rechnet hier auch die raumbedeutsame Verwaltungsgliederung. Aus diesem Grund wollte man Landkreise und das Gebiet einzelner Gemeinden durch die Regionsgrenzen nicht trennen[495].

491) Siehe zu den Planungsräumen schon vorn.

492) So Brösse 1975, S. 271.

493) Eine der wenigen Verbindungen zwischen gesellschaftspolitischer Planung und räumlichen Vorstellungen ist im kulturpolitischen Bereich zu finden: "Die Weiterentwicklung und der Ausbau der Bildungsstätten, insbesondere die Errichtung eines engmaschigen Gesamtschulnetzes, werden im wesentlichen auf zentrale Orte beschränkt bleiben." HESSEN'80, Heft 4, S. 56.

494) Vgl. LEPr Bayern, Teil A, Karte 4 und S. 51 ff. Zu den Kriterien der Abgrenzung der Regionen vgl.auch Comes/Struff 1980, S. 72.

495) So LEPr Bayern, Teil A, S. 51. Vgl. auch Blumenberg 1977, S. 322 f.

Für jeden der 18 Planungsräume regionalisiert Teil C des LEPr Bayern in identischer Gliederung die Angaben aus Teil A und B, wobei sich die Operationalisierung der Ziele, wie in Hessen, auf die Versorgungsgrade beschränkt. Im Gegensatz zu den drei neuen Planungsregionen Hessens umfassen die bayerischen Teilräume kleinere Flächen[496]. Da sie nicht ausschließlich der Verwaltungsgliederung (nur auf der Ebene der Landkreise) angepaßt sind, kann wohl eher als in Hessen von Planungsräumen im engeren Sinne gesprochen werden.

In den überfachlichen Zielen legt Teil A des LEPr Bayern die räumliche Struktur des Staatsgebietes fest. Die Siedlungsstruktur regeln zwei Organisationsinstrumente:

(a) Zentrale Orte auf sechs Stufen, die in zumutbarer Entfernung bestimmte Versorgungseinrichtungen und ausreichend Arbeitsmöglichkeiten anbieten, sowie die dazugehörigen Verflechtungsbereiche[497].
(b) Entwicklungsachsen von überregionaler und regionaler Bedeutung, die zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte durch eine Bandinfrastruktur verbinden und damit zur Ordnung der Verdichtungsräume und zur Entwicklung des ländlichen Raumes beitragen[498].

Hinzu kommen folgende raumstrukturelle Gliederungen:

(a) Verdichtungsräume um Oberzentren und mögliche Oberzentren, die eine bestimmte Einwohner-Arbeitsplatzdichte überschreiten[499].
(b) Ländliche Räume, die alle Gebiete außerhalb von Verdichtungsräumen einschließen[500].
(c) Gebiete, deren Struktur zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll[501].

496) Sie entsprechen in ihrer Ausdehnung in etwa den fünf früheren hessischen Regionen.

497) Vgl. LEPr Bayern, Teil A, S. 57 ff. und S. 67 ff. Zur Ausstattung der zentralen Orte vgl. ausführlich Landesplanung in Bayern, S. 16 ff.
Über das zentralörtliche System siehe auch Heigl/Hosch 1973, K Art. 2, Rdnr. 17 ff.

498) Vgl. LEPr Bayern, Teil A, S. 64 f. und S. 86 ff.; Landesplanung in Bayern, S. 18 ff.

499) Vgl. LEPr Bayern, Teil A, S. 28 f. und S. 36 ff.; Landesplanung in Bayern, S. 21.

500) Vgl. LEPr Bayern, Teil A, S. 29 f. und S. 43 ff.; Landesplanung in Bayern, S. 21.

501) Als Kriterien zur Abgrenzung wurden Bevölkerungsdichte, Wanderungssaldo, Tertiärbesatz, Industriebesatz und Löhne/Gehälter von Mittelbereichen gewählt. Vgl. ausführlich LEPr Bayern, Teil A, S. 30 und Karte 2 sowie S. 46 ff.

(d) Gebiete, deren Struktur zur Erhaltung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll[502].

(e) Zonenrandgebiet[503].

(f) Regionen, die für das Landesentwicklungsprogramm und die Regionalplanung relevant sind[504].

Im Gegensatz zur hessischen Vorgehensweise sind diese Abgrenzungen nicht nur beschreibender Natur. Dadurch, daß das LEPr für jedes dieser Gebiete die Entwicklungsziele angibt, besitzen sie eindeutig instrumentalen Charakter. Zudem weist das LEPr auf die Interdependenzen zwischen dem in Teil A aufgeführten raum- und siedlungsstrukturellen Raster und der fachlichen Planung des Teils B und C regelmäßig hin[505].

Teil D des LEPr Bayern benützt seit 1979 für die Darstellung der räumlichen Verteilung der Investitionsaufwendungen neben den 18 Planungsregionen eine weitere Raumgliederung. Er teilt dazu die 18 Planungsräume in drei Regionsgruppen, nämlich Regionen mit großen Verdichtungsräumen, Grenzland- und überwiegend strukturschwache Regionen sowie sonstige ländliche Regionen ein[506]. Die 1978 erschienene "Bilanz" geht bei ihren Ergebnisberichten auf beide räumlichen Gliederungen ein[507]. Der Zusammenhang zwischen den raumstrukturellen Organisationsmitteln und der eben erwähnten Einteilung der Regionen in Gruppen wird jedoch weder in Teil D des LEPr noch im Ergebnisbericht ganz deutlich.

502) Kriterien zur Abgrenzung waren hier Alters- und Beschäftigungsstruktur und Wanderungssaldo bezogen auf Mittelbereiche. Vgl. LEPr Bayern, Teil A, S. 30 f. und Karte 3. Zur Abgrenzung ausführlich LEPr Bayern, Teil A, S. 48 ff.

503) Vgl. LEPr Bayern, Teil A, S. 31 und S. 49 f.; Landesplanung in Bayern, S. 24.

504) Zu den 18 Planungsregionen vgl. schon oben.

505) Vgl. hierzu das Schaubild 24, das für den Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens die räumlichen Angaben auflistet.

506) Vgl. z. B. LEPr Bayern, Teil D 1979-1982, S. 18.

507) Vgl. Bilanz 1973-1976, S. 7 f.

Schaubild 24: Interdependenzen zwischen räumlicher Organisation und fachlichen Zielen im Sozial- und Gesundheitswesen (Bayern)

Unterbereich	räumliche Konkretisierung der Ziele
Sozialstationen	Zentrale Orte mittlerer und höherer Stufen sowie geeignete Unterzentren als Standorte
Altenhilfe	je nach Bevölkerungsdichte Mittelzentren und zentrale Orte höherer Stufe oder mögliche Mittelzentren und geeignete Unterzentren als Standorte von Altersheimen
Rehabilitation	- Frühbehandlungszentren in geeigneten zentralen Orten mittlerer Stufe - Tagesstätten in Mittelzentren und zentralen Orten höherer Stufe - Nebenwerkstätten auch in Unterzentren und möglichen Mittelzentren
ärztliche Versorgung	- Krankenhäuser der ersten Versorgungsstufe in Mittelzentren - Krankenhäuser der zweiten Versorgungsstufe in (möglichen) Oberzentren - Krankenhäuser der dritten Versorgungsstufe in Oberzentren
Heilbäder	-
Aussiedler, Zuwanderer, Asylsuchende	Übergangswohnheime außerhalb großer Verdichtungsräume

Quelle: LEPr Bayern, Teil B, S. 287 ff.

Niedersachsen

Niedersachsen verwendet als einziges der drei Bundesländer für die Regionalisierung im Rahmen des LEPr "Niedersachsen 1985" und für die Regionalplanung zwei verschiedene räumliche Raster. Das LEPr unterscheidet 14 sogenannte Entwicklungsräume als regionales Bezugssystem für den größten Teil der Aufgabenbereiche und für die Regionalisierung von Planungsdaten[508]. Ihre Abgrenzung erfolgte aufgund von Arbeitsmarktbereichen und Einkaufsbeziehungen, so daß jeder Entwicklungsraum einen oder mehrere Schwerpunkträume samt Einzugsbereich umfaßt. Grenzen von Landkreisen und kreisfreien Städten sollten dabei nicht durchschnitten werden[509].

Diese 14 Entwicklungsräume bilden zunächst die Grundlage für die räumlich differenzierte Erhebung von Basisdaten und die darauf aufbauenden Status-quo-Prognosen und Zielprojektionen für das Jahr 1985[510]; ausgenommen hiervon ist die Finanzschätzung. Sodann weisen nahezu alle Aufgabenbereiche aufgrund dieser Entwicklungsräume vor allem weitere regionalisierte Planungsdaten, aber auch Bedarfszahlen für das Jahr 1985 aus. Die Angaben im sozialpolitischen Bereich, den wir wieder als Beispiel gewählt haben, listet Schaubild 25 auf. Planaussagen für die Entwicklungsräume, die über diese Versorgungszahlen hinausgehen und stärkeren Zielcharakter haben, bestehen nicht. Ebenso findet keine auf die Planungsräume bezogene Regionalisierung der voraussichtlichen finanziellen Aufwendungen statt.

Räumliches Bezugssystem für die Regionalplanung bildeten früher 8 Regierungsbzw. Verwaltungsbezirke und die zwei Großraumverbände Hannover und Braunschweig. Hievon stimmten lediglich die beiden Großraumverbände mit dem Gebiet eines Entwicklungsraumes überein[511]. Im Zusammenhang mit einer Ver-

508) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 28 und auch Zimmermann 1978, S. 42 ff.

509) So die Aussagen im LEPr Niedersachsen 1985, S. 29. Vgl. auch Brösse 1975, S. 296. Zu den Schwerpunkträumen vgl. später.

510) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 33 ff. und S. 93 ff. und die zusammenfassende Tabelle S. 112. Zu den Begriffen der Status-quo-Prognose und der Zielprojektion vgl. auch Wille 1976, S. 430 f.

511) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 29.

Schaubild 25: Regionalisierte Daten im sozialpolitischen Bereich (Niedersachsen)

Aufgabenfelder	Daten für Entwicklungsräume
Gesundheit	- praktische Ärzte/10000 EW 1972 - Fachärzte/10000EW 1972 - Krankenhausbetten 1973 - Krankenhausaufnahmen/ 1000 EW in psychiatrischen Landeskrankenhäusern 1968 - Nervenärzte/1 Mio. EW 1970
Städtebau, Wohnungswesen, Bauaufsicht	- Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bis 1985 - Wohnfläche/EW 1968 - Anteile der Wohngebäude nach Alter 1968 - Anteile öffentlich geförderter Wohnungen 1968
Landespflege	-
Arbeitsschutz, Immissionsschutz	-
Eingliederung von Behinderten, Nichtseßhaften und Süchtigen	- Plätze in Sonderkindergärten, Bestand 1971 und Bedarf 1985 - Plätze in Tagesbildungsstätten Bestand 1971 und Bedarf 1985 - Plätze in Behindertenwerkstätten Bestand 1971 und Bedarf 1985
Sport	-
sozialpolitische Zielgruppen	- Anteil der über 65-jährigen an der Gesamtbevölkerung 1971 - Anteil der über 65- jährigen an der Gesamtbevölkerung 1980

Quelle: LEPr Niedersachsen 1985, S. 138 ff.

waltungs- und Gebietsreform[512] wurden auch für die Regionalplanung neue Teilräume festgelegt. Mit Wirkung vom 1.1.1978 bilden seither 37 Landkreise, 8 kreisfreie Städte, die Stadt Göttingen und der Verband Großraum Hannover die regionalen Planungsräume[513].

Zwischen räumlicher Konkretisierung des LEPr Niedersachsen 1985 und der Regionalplanung bestand demnach schon zur Zeit der Aufstellung des LEPr vom räumlichen Bezugssystem her keine Übereinstimmung. Dies war möglicherweise auch der Grund dafür, daß im Rahmen der Mittelfristigen Planungen bis 1978 die räumliche Konkretisierung fehlte. Erst dann versuchte man auch hier - zunächst hinsichtlich Versorgungs- und sonstiger Kennziffern - regionale Unterschiede darzustellen. Als geeigneter Raumbezug wurden dazu die Landkreise und kreisfreien Städte gewählt[514], so daß wenigstens mittelfristige und regionale Planung auf derselben Gebietsaufteilung basierten. Leider überdauerte die begonnene Regionalisierung der Mittelfristigen Planungen nur zwei Planungsperioden[515], so daß heute raumbezogene und mittelfristige gesellschaftspolitische Planung wie früher keine Verbindung aufweisen.

Unterschiede zwischen der raumbezogenen Planung und dem LEPr Niedersachsen 1985 bestehen nicht nur hinsichtlich der Abgrenzung von Planungsräumen, sondern auch in Bezug auf andere räumliche Organisationsmittel. Das LROPr vom 1. Juni 1982 bestimmt die Siedlungsstruktur ausschließlich mit einem System zentraler Orte von drei Stufen. Sie sollen je nach Stufe verschiedene zentrale Einrichtungen in zumutbarer Entfernung bieten[516]. In der raumstrukturellen

512) Achtes Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28.6.1977 (GVBl. S. 233). Hierdurch wurde die Zahl der Bezirke von acht auf vier vermindert. Vgl. auch Bielenberg/Erbguth 1979, D 770, S. 4

513) Siehe auch § 7 Abs. 1 nsROG und ROB Niedersachsen 1978, S. 14; ROB Niedersachsen 1980, S. 26 ff.

514) Vgl. Mittelfristige Planung 1978-1982, S. 41 ff. Die entsprechenden Kennziffern für den sozialpolitischen Bereich waren Ärzte/100000 EW 1977, Zugang an Wohnfläche in qm/EW 1968-1976 und an Neubauten/1000 EW 1968-1976, Sozialhilfeausgaben/EW 1977, Altenpflegeplätze/100 über 65-jährige 1977.

515) Mittelfristige Planung 1978-1982 und in den räumlich differenzierten Aussagen schon wieder weniger detailliert die Mittelfristige Planung 1979-1983.

516) Vgl. LROPr 1982, Teil I, B 1.3. und LROPr 1982, Teil II, C 1.3. und die zeichnerische Darstellung beider Teile. Ausführliche Stellungnahmen zu dem raumordnerischen Konzept des LROPr 1982 finden sich z. B. in Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) 1981.

Gliederung unterscheidet das LROPr folgende Teilräume:

(a) Gebiete mit besonderer Bedeutung (auf Grund ihrer jeweiligen Eignung) für: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Erholung, Natur und Landschaft, Wassergewinnung[517)].

(b) Vorranggebiete und Standorte für: Rohstoffgewinnung, Erholung, Natur und Landschaft, Wassergewinnung, großindustrielle Anlagen, Verkehrsanlagen, Ver- und Entsorgungsanlagen[518)].

(c) Ländliche Räume[519)], als Räume außerhalb sog. Ordnungsräume.

(d) Ordnungsräume[520)].

(e) Strukuturschwache Räume[521)].

(f) Zonenrandgebiet[522)].

Die Angaben zur räumlichen Gliederung im LEPr Niedersachsen 1985 erstrekken sich auf:

(a) ein System zentraler Orte und ihrer Nahbereiche,

(b) Schwerpunkträume um bestimmte Mittelzentren und Oberzentren,

(c) die erwähnten 14 Entwicklungsräume,

(d) die administrative Gliederung sowie

(e) einen Abschnitt "Naturräumliches Potential und Flächennutzung"[523)].

Gemeinsam sind dem LROPr 1982 und dem LEPr also lediglich das System der zentralen Orte, desen Bedeutung für die gesellschaftspolitischen Ziele und Maßnahmen allerdings nur selten deutlich wird[524)]. Das Prinzip der Schwerpunkträume, ebenfalls aus dem LROPr alter Fassung übernommen, besitzt für die Raum-

517) Vgl. LROPr 1982, Teil I, B 1.4. und die zeichnerische Darstellung vom LROPr 1982, Teil II.

518) Vgl. LROPr 1982, Teil I, B 1.5. und die zeichnerische Darstellung vom LROPr 1982, Teil II.

519) Vgl. LROPr 1982, Teil I, B 1.6. und die zeichnerische Darstellung zu Teil I und II.

520) Vgl. LROPr 1982, Teil I, B 1.7. und die zeichnerische Darstellung zu Teil I und II.

521) Vgl. LROPr 1982, Teil I, B 1.8.

522) Vgl. LROPr 1982, Teil I, B 1.9.

523) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 19 ff. Zu den zentralen Orten und den Schwerpunkträumen siehe auch LROPr 1978 V und VI.

524) So z. B. die Angabe: "Schulzentren sind für die entsprechenden 'Zentralen Orte' (im Sinne der Raumordnung) vorgesehen", Niedersachsen 1985, S. 260. Vgl. auch Brösse 1985, S. 294 ff.

ordnung heute jedoch keine Bedeutung mehr, da dort alle Mittelzentren Schwerpunkte darstellen[525]. Damit besteht zwischen der Raumorganisation beider Planungsinstrumente nach der Novellierung des LROPr im Jahr 1982 ein noch geringerer Zusammenhang als zur Zeit der Erstellung des LEPr. Da dieses inzwischen seine Bedeutung einbüßte, müßten die Mittelfristigen Planungen die Verbindung zum raumplanerischen Konzept herstellen, was jedoch derzeit (noch) nicht geschieht.

IV.3.3. Zeitliche Konkretisierung

Die zeitliche Festlegung für die Verwirklichung von Zielen zogen wir oben als ein Kriterium der Operationalität heran[526]. Pläne, deren Durchführung tatsächlich beabsichtigt ist[527], dürfen, um überprüfbar zu sein, nicht nur Ziele ausweisen, die hinsichtlich des Objektes, der Änderungsrichtung und des gewünschten Veränderungsgrades konkretisiert sind. Ohne die Bestimmung einer Zeitperiode, in der die Änderung erreicht werden soll, liegt kein operationales Zielsystem vor, auch wenn die Möglichkeit der Messung der Zielvariablen besteht[528]. Der Aspekt der zeitlichen Zielkonkretisierung von Planinhalten gewinnt besondere Bedeutung im Rahmen einer integrierten Landesentwicklungsplanung, die auf der Grundlage der räumlichen Planung erstellt wurde. Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung lassen nämlich - daher auch häufig als "Ende-offen"-Planungen bezeichnet - diesen zeitlichen Bezug vermissen[529].

Eine Berücksichtigung der Zeitdimension bei Planaussagen ist aus mehreren Gründen erforderlich. Zunächst kann ohne Festlegung eines Zeitpunktes, zu dem

525) Vgl. LROPr Entwurf 1981, S. 23.

526) Siehe unter Abschnitt IV.2.

527) So betont Blumenberg 1977, S. 114 f.: "Fehlende ... - zeitliche Bedingungen untergraben auch die Sicherheit der fachlichen Zielerfüllung, da offen bleibt, wann eine räumlich und sachlich eventuell durchaus konkrete Maßnahme tatsächlich realisiert wird ...".

528) Zur Operationalisierung vgl. auch Fahnemann 1980, S. 112; Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 30.

529) Zur Kritik an diesem fehlenden Zeitfaktor zum Beispiel Blumenberg 1977, S. 392 f.; Wagener 1972a, S. 51; Wagener 1973, S. 34; Wahl 1978 I, S. 253 f. Siehe auch schon im Kapitel II zu den verschiedenen Plantypen.

ein Ziel entgültig erreicht sein soll, nie eine Kontrolle bezüglich der Verwirklichung des Planes stattfinden. Dies gilt ebenso für die zeitliche Präzisierung von Etappenzielen längerfristiger Vorhaben. Außerdem erfordert die Einführung des Zeitfaktors die Bestimmung von Prioritäten bzw. Posterioritäten und damit die Festlegung einer Reihenfolge bei der Verwirklichung von Maßnahmen[530]. Zwar ergeben sich Schwerpunkte zwangsläufig durch die Berücksichtigung des finanziellen Rahmens; maßgeblich sollte hierfür jedoch primär die zielorientierte Aufgabenplanung sein, zumal Schwerpunkte staatlicher Zielerfüllung nicht generell über den höchsten Anteil an den finanziellen Ressourcen zu verfügen brauchen[531]. Diese sogenannte explizite, zielorientierte Prioritätenentscheidung[532] muß sich auf den langfristigen (Rahmen-)Plan konzentrieren, da mit zunehmendem Zeitraum auch die disponible Finanzmasse zunimmt. Bei ausschließlich kurzfristiger Betrachtungsweise limitieren die knappen finanziellen Ressourcen möglicherweise so stark, daß größere bzw. nennenswerte Schwerpunktverlagerungen unmöglich erscheinen[533].

Pläne einer iEP müssen also, im Gegensatz zu den typischen raumbezogenen Plänen und Programmen, unbedingt einen konkreten Zeithorizont anvisieren. Dabei erscheint es vorteilhaft, einen langfristigen Rahmenplan in mittelfristige Teilpläne aufzuspalten[534], die die langfristigen Aussagen konkretisieren. Wenn Pläne für solche Teilplanungsperioden in bestimmten zeitlichen Abständen und unter Berücksichtigung der aktuellen Lage fortgeschrieben werden, so erhält der

530) Vgl. Beus 1978, S. 190; Bielenberg/Erbguth 1979, M 100, Rdnr. 20; Wegelin 1978, S. 120 f. und S. 126 ff.

531) Ziele können zum Beispiel auch durch nicht bzw. wenig ausgabewirksame Maßnahmen erfüllt werden oder durch Verzicht auf staatliche Einnahmen. Zu diesem und einer Reihe weiterer Aspekte, die Aussagen über Schwerpunkte anhand öffentlicher Ausgaben problematisch erscheinen lassen, vgl. zum Beispiel Gresser 1974, S. 78 ff.; Kitterer 1976, S. 152 ff.; Schmidt/Wille 1970, S. 84 ff.; Wille 1980a, S. 607.

532) Sofern Schwerpunkte aus der Aufgabenplanung abgeleitet werden, bezeichnet man sie auch als explizite, ansonsten als implizite Prioritäten. Vgl. Böhret 1976, S. 168; Wegelin 1978, S. 120 f.; Wille 1976, S. 433; Wille 1980a, S. 598.

533) Ähnlich Kappert 1980, S. 88; Roesler/Stürmer 1975, S. 44.

534) Als langfristig gelten Pläne, die einen Zeitraum von bis zu 15 Jahren abdecken, mittelfristige umfassen 3 bis 7 Planungsjahre. Vgl. Ossenbühl 1974, S. B 28 f.
Diese Aufspaltung wird gelegentlich auch als Fristigkeitsstruktur oder zeitliche Sequentierung bezeichnet. Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 91 f; Thormälen 1973, S. 67.

weniger anpassungsfähige Rahmenplan eine gewisse Flexibilität[535]. Einer gleitenden Fortschreibung, bei der sich die Planungperioden überlappen (sog. gleitende bzw. rollende oder sukzessive Planung), ist in diesem Fall der Vorzug zu geben gegenüber einer solchen, die erst einsetzt, wenn die vorherige Periode abgelaufen ist (sog. Einmalplanung). Folgen unerwarteter Ergebnisse lassen sich dadurch schneller erkennen und in den Plänen berücksichtigen und außerdem vermindert sich der time-lag zwischen Aufstellung und Vollzug[536].

Hessen

Der Rahmenplan des LEP HESSEN'80 umfaßt einen Zeitraum von 15 Jahren und sollte bis zum Jahr 1985 erfüllt werden[537]. Diese langfristige Planungsperiode sei notwendig, um grundlegende Reformen einleiten zu können, deren Verwirklichung dann in Abschnitten zu planen sei. Bei kürzeren Planungszeiträumen entstehe die Gefahr, "daß im Rahmen der bestehenden Verhältnisse rein quantitative Maßnahmen zum Zuge kommen und damit überholte Strukturen verfestigt werden"[538]. Die nach diesen Aussagen zu erwartenden expliziten Prioritäten finden sich jedoch weder im Kapitel V "Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen" noch im Kapitel VI "Ausgewählte gesellschaftspolitische Aufgaben". Schwerpunkte lassen sich allenfalls an einer außergewöhnlichen Höhe der finanziellen Aufwendungen erkennen[539]. Neben den Zielen, die innerhalb der 15 Planungsjahre erreicht werden sollen, konkretisiert der Rahmenplan ebenfalls für den Zeitraum 1975 bis 1985 den Gesamtaufwand, den man in den einzelnen Investitionsbereichen erwartet sowohl für das gesamte Landesgebiet[540] als auch für

535) So bei Jooss 1978, S. 29; Thormälen 1973, S. 1.

536) Prägnante Beispiele für solche Ereignisse, die als "überholende Kausalität" Planungen überrollten, sind der Geburtenrückgang, aber auch die politische Umorientierung im Energiebereich bei den Kernkraftwerken. Vgl. hierzu Jooss 1978, S. 25 ff.

537) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. V und S. 47.

538) HESSEN'80, Heft 1, S. V. Vgl. auch die ähnlichen Aussagen in HESSEN'80, Heft 2, S. VI zur "Reformpolitik aus einem Guß".

539) Zum Beispiel HESSEN'80, Heft 1, S. 48 und S. 83.

540) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 47 ff. und Tabellen 12 und 13.

die einzelnen Regionen[541]. Außerdem wird der Stand und die Entwicklung der Basisdaten zu den Zeitpunkten 1961, 1969 und 1985 als Grundlage den Planungen vorangestellt[542].

Durchführungsabschnitte für die Teilplanungsperioden 1971-1974 und 1975-1978 ergänzen den Langfristplan stufenweise und berücksichtigen als flexible Teile die jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse[543]. Die gegenüber den Angaben des Rahmenplanes eingetretenen Änderungen stellt jeweils ein Abschnitt über "Änderungen und Ergänzungen des Landesentwicklungsplanes HESSEN'80" dar, der den eigentlichen Durchführungsplanungen vorausgeht[544]. Da jedoch keine permanente Fortschreibung erfolgt, besteht die Gefahr, daß sich während der vier Jahre eines DFA die Planungsgrundlagen in einem Umfang ändern, der durch bloße Fortschreibung nicht zu berücksichtigen ist[545].

In den konkreteren Teilplänen sind explizit die Schwerpunkte der öffentlichen Aktivitäten für jeden einzelnen Aufgabenbereich genannt[546]. Diesen Projektgruppen weist der LEP die höchste Finanzierungsquote für Investitionen zu[547]. Da HESSEN'80 aber nicht nur investive, sondern auch nicht-investive und wenig ausgabewirksame Maßnahmen zur Zielerfüllung berücksichtigen will, müssen Prioritäten nicht unbedingt mit hohen (Investitions-)Ausgabenanteilen einhergehen. Der Personalentwicklungsplan deutet dies an, wenn er betont, daß der voraussichtliche Mangel an Personal "nach möglichst objektiven Kriterien und unter Abwägung politischer Prioritäten gleichmäßig auf alle Geschäftsbereiche"

541) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 70 ff. und Tabellen 14, 15 und 16.

542) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 37 ff. und Tabellen 10 und 11.

543) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. V.
Die Teilperioden decken sich außerdem mit den Legislaturperioden des Landtages. Da das Konzept des LEP HESSEN'80 nach 1978 nicht mehr weitergeführt wurde, fehlen die Teilplanungen für die restlichen Jahre.

544) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 1 ff.; HESSEN'80, Heft 4, S. 1 ff.

545) Jooss nennt dies überholende Kausalität, vgl. Jooss 1978, S. 25.

546) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 18: "Als besonders bedeutsam betrachtet die Landesregierung im kulturpolitischen Bereich ...". "Im sozialpolitischen Bereich stehen ... im Vordergrund." "Die Schwergewichte liegen im wirtschaftspolitischen Bereich bei ...". "Im verkehrspolitischen Bereich sollen vor allem ...". Ähnlich HESSEN'80, Heft 4, S. 45.

547) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 74; HESSEN '80, Heft 4, S. 110; ebenso HESSEN'80, Heft 3, S. 34.

verteilt werden muß[548].

Die beiden DFA konkretisieren zeitlich (für die beiden Teilperioden 1971-1974 und 1975-1978) eine Reihe von Aussagen des Rahmenplanes. Zunächst schätzen sie aufgrund der aktuellen Verhältnisse die Entwicklung der Basisdaten im Gesamtgebiet Hessens und in den Regionen für beide Vierjahreszeiträume[549]. Diese Daten bilden die Grundlage der (Teil-)Zielformulierungen für die Planungsperioden 1971 bis 1974 und 1975 bis 1978, von denen besonders die quantifizierten Versorgungsgrade zeitlich präzisiert sind[550]. Jene finanziellen Ressourcen, die voraussichtlich die Investitionen beanspruchen, werden für beide Zeiträume angegeben[551]; regionalisiert sind hiervon allerdings lediglich die Landesmittel[552]. Detaillierte Angaben über den finanziellen Aufwand jedes einzelnen Jahres finden sich lediglich für die Landesmittel, hier allerdings innerhalb der Investitionsbereiche differenziert bis zu Projektgruppen und Projekten[553].

Bayern

Die langfristigen Teile A, B und C des LEPr Bayern kennen kein Planungsendjahr[554]. Damit gehört das bayerische Programm, jedenfalls mit dem langfristigen Teil, zu den bemängelten "ende-offen"-Planungen, die die Frage nach der zeitlichen Verwirklichung von Zielen nicht beantworten können. In den recht ausführlichen Begründungen des Programms ist jedoch eine Begrenzung auf das Jahr

548) Vgl. Personalentwicklungsplan, S. 13.

549) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 8 ff. und Tabellen 1 und 2; HESSEN'80, Heft 4, S. 35 ff. und Tabellen 1 und 2.

550) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 18 ff. und Tabelle 3; HESSEN'80, Heft 4, S. 45 ff. und Tabelle 3.

551) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, Tabellen 4 ff.; HESSEN'80, Heft 4, Tabellen 4 ff.

552) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, Tabellen 8 f.; HESSEN'80, Heft 4, Tabellen 8 ff.

553) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, Tabelle 12; HESSEN'80, Heft 4, Tabelle 12.

554) Die Präambel zum LEPr Bayern betont, daß dieses ein langfristiges Konzept darstellt, wobei Zeitpunkt und Umfang der Verwirklichung sich nach der jeweiligen Lage richten. Vgl. LEPr Bayern, Präambel, S. 17.

1985 festzustellen[555].

Weder unter den Zielen noch in deren Begründungen sind explizit formulierte Prioritäten zu finden, obwohl Art. 4 Abs. 2 bayLPlG in den Sätzen 2 und 3 vorschreibt, daß die Ziele der Landesplanung nach der voraussichtlichen Dringlichkeit ihrer Verwirklichung einzustufen und die überschlägig ermittelten Kosten der Verwirklichung anzugeben sind. Ohne die Berücksichtigung des Zeitfaktors im LEPr und ohne Bezug zur finanziellen Belastung besteht auch gar nicht die Möglichkeit, hier eine sinnvolle Reihenfolge festzulegen.

Die Bestimmungen des Art. 4 Abs. 2 bayLPlG erfüllt deshalb Teil D des LEPr, der als regelmäßig fortgeschriebene, mittelfristige Investitionsplanung die Maßnahmen und ihre Kosten nennt, die vordringlich im betreffenden Zeitabschnitt verwirklicht werden sollen[556]. Teil D macht damit aber keine Aussagen über die Gewichtung aller Ziele des LEPr, sondern greift jeweils für vier Jahre jene heraus, deren Erfüllung in diesem Zeitraum dringlich und finanzierbar erscheint[557]. Da es sich hierbei um eine Investitionsplanung handelt, sind auch die Prioritäten innerhalb eines jeden Abschnitts, die als "Aufgabenschwerpunkte" eingestuft werden, durch vergleichsweise hohe Aufwendungen gekennzeichnet[558]. Man konzediert allerdings, daß ein solcher, eng mit finanziellen Aspekten verknüpfter Ausweis von Schwerpunkten hinsichtlich der tatsächlichen Bedeutung für die Verbesserung der Lebensqualität nicht unbedingt aussagekräftig ist[559].

555) So beispielsweise in der Begründung zu Ziel B VIII 2.1.2.: "Die benötigten Altenbegegnungsstätten sollen bis Ende 1985 vorhanden sein". Vgl. LEPr Bayern, Teil B, S. 295. Auch im Vorwort von Staatsminister Streibl wird auf das Zieljahr 1985 verwiesen. Vgl. LEPr Bayern, Vorwort, S. 3.

556) So der Kommentar zu Art. 4 Abs. 2 bayLPlG bei Heigl/Hosch 1973, K Art. 4, Rdnr. 67. Vgl. auch Bielenberg/Erbguth 1979, M 100, Rdnr. 22.

557) Beus 1978, S. 46 f. bezweifelt, ob dadurch dem Sinn des Art. 4 bayLPlG Rechnung getragen ist, der seiner Meinung nach eine Einstufung aller Ziele verlangt.

558) Vgl. z. B. den Abschnitt Aufgabenschwerpunkte des Bereichs Sozial- und Gesundheitswesen im LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, S. 39.

559) "Ihre tatsächliche Bedeutung für die Verbesserung der Lebensgrundlagen, wie z. B. bei den Investitionsmaßnahmen zum Schutz oder zur Herstellung gesunder Umweltbedingungen, läßt sich dabei nicht immer in Geldbeträgen ausdrücken". Vgl. LEPr Bayern, Teil D 1979-1982, S. 16.

Im Unterschied zum LEP HESSEN'80 will Teil D des LEPr Bayern für jeden Aufgabenbereich nicht nur die sachlichen Prioritäten, sondern ebenfalls räumliche Schwerpunkte ausweisen. Als Kriterium dienen die geplanten Investitionsaufwendungen, die in jede der drei Regionsgruppen, nämlich Regionen mit großen Verdichtungsräumen, Grenzland- und überwiegend strukturschwache Regionen und sonstige ländliche Regionen fließen sollen. Als räumlich bevorzugt gilt jene Regionsgruppe, die den höchsten Anteil an den finanziellen Mitteln zugewiesen bekommt[560].

Die Fortschreibung des Teils D erfolgt nach anfänglichen Schwierigkeiten inzwischen alle zwei Jahre für einen Zeitraum von vier Jahren, bezieht sich aber, wie schon erwähnt, lediglich auf die raumwirksamen Investitionen. Diese permanente, rollende Fortschreibung paßt das LEPr regelmäßig an die jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnisse an und erhöht damit die Reagibilität der Planung[561].

Zeitlich konkretisiert Teil D für jeden Vierjahreszeitraum einerseits die geplanten Investitionsaufwendungen und andererseits - wenigstens teilweise - die damit zu verwirklichenden einzelnen Maßnahmen, also den sächlichen input. Beides wird nicht nur für jeden Maßnahmenbereich angegeben[562], sondern gleichfalls regionalisiert für die drei Regionsgruppen[563] sowie für jede der 18 Planungsregionen[564]. Nicht dargestellt (jedenfalls nicht im Rahmen des LEPr) ist die zwischenzeitliche Entwicklung der grundlegenden Planungsdaten, auf denen die Fortschreibung aufbaut.

560) Vgl. die Abschnitte über "Räumliche Schwerpunkte", z. B. im Bereich Sozial- und Gesundheitswesen LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, S. 41.

561) Bislang liegen vor: Teil D 1973-1976; Teil D 1977-1980; Teil D 1979-1982; Teil D 1981-1984.
Während der Geltungsdauer des Teils D 1973-1976, in der keine Fortschreibung erfolgte, bereiteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung und der wirtschaftliche Einbruch des Jahres 1975 seiner Verwirklichung große Schwierigkeiten. Vgl. Jooss 1978, S. 29.

562) Vgl. z. B. LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, S. 15 ff. und Tabellen 1 ff., S. 57 ff.

563) Vgl. z. B. LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, vor allem Tabellen 1 ff. , S. 67 ff.

564) Vgl. z. B. LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, Tabellen 1 ff., S. 91 ff.

Niedersachsen

Das niedersächsische Landesentwicklungsprogramm setzt als Planungshorizont das Jahr 1985. Auf diesen Zeitpunkt beziehen sich zunächst die Status-quo-Prognosen und die Zielprojektion für die grundlegenden Planungsdaten[565]. Der aufgabenplanerische Abschnitt des LEPr teilt anschließend den Gesamtplanungszeitraum in die zwei Perioden 1974-1978 und 1979-1985 ein und stellt hierfür jeweils eine Finanzübersicht auf[566].

Zu den methodischen Grundsätzen der Aufgabenplanung gehört im LEPr Niedersachsen 1985 auch die Begründung von Prioritäten sachlicher und zeitlicher Art unter den bis 1985 zu erreichenden Zielen[567]. Diese Schwerpunkte ergeben sich primär als Folge politischer Entscheidungen. Als Entscheidungshilfe bei der Aufgabengewichtung dienten drei Planungsalternativen, die für jedes Aufgabenfeld unter Vorgabe unterschiedlicher Finanzvolumen erstellt und von denen dann eine ausgewählt wurde[568]. Solche Planvarianten, vor allem diejenigen, die unter pessimistischen Annahmen entstehen, zwingen zur "Besinnung auf das Wesentliche"[569] und fördern damit eine explizite Schwerpunktbildung. Zudem erlaubt die Existenz von Alternativplänen bei veränderter wirtschaftlicher Lage eine schnellere Korrektur des Planinhaltes[570].

Zeitlich tiefer konkretisieren das LEPr die Mittelfristigen Planungen, die einen Zeitraum von fünf Jahren umfassen und gleitend jedes Jahr fortgeschrieben werden. Sie geben zunächst für jede Planungsperiode die Grunddaten der mittelfristigen Finanz- und Aufgabenplanung an, wobei in neuerer Zeit diejenigen dominieren, die vorwiegend der Finanzplanung dienen[571]. Auf dieser Basis for-

565) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 33 ff.

566) Vgl. z. B. Niedersachsen 1985, S. 157 und die Tabellen 216 und 217, S. 556 ff.

567) So die Aussage im Teil "Methodische Grundsätze der Aufgabenplanung", Niedersachsen 1985, S. 136. Vgl. auch S. 563. Ähnlich in Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 39.

568) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 563 ff.

569) Schmidt/Wille 1970, S. 93.

570) Diese Möglichkeit spricht das LEPr auch ausdrücklich an, vgl. Niedersachsen 1985, S. 563.

571) Vgl. z. B. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 4 ff. Hier werden noch Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsplatzentwicklung u. ä. angeführt, während z. B. die Mittelfristige Planung 1979-1983 nur noch Angaben zur Entwicklung des BIP, des Volumens des Landeshaushalts und der Staatsquote macht, vgl. S. 2 f.

mulieren sie sodann Teilziele, die innerhalb der fünf Jahre erreicht werden sollen. Den dafür in jedem Jahr notwendigen Finanzaufwand zeigen die Finanzierungsrechnungen.

Bei der Gewichtung der einzelnen öffentlichen Aufgaben orientieren sich die Mittelfristigen Planungen an den Prioritäten der Langfristplanung. Unterstützung bei der Entscheidung über Schwerpunkte liefern Berechnungen von Entwicklungsstandards in den Aufgabenbereichen, die die Versorgungslage Niedersachsens im Vergleich zu der in anderen Bundesländern darstellen[572)]. Die Gewichtung der Aufgaben bildet somit auch mittelfristig ein Ergebnis normativer Überlegungen. Diese explizite Schwerpunktbildung spiegelt sich im Grundprinzip der Finanzierungsrechnungen wider. Die freie Spanne des Haushaltsrahmens, die sich im wesentlichen als Differenz zwischen feststehenden Rechtsverpflichtungen und geplantem Ausgabevolumen ergibt[573)], wird je nach Bedeutung der einzelnen Aufgaben auf deren Maßnahmebündel verteilt[574)]. Hierbei unterscheiden die Mittelfristigen Planungen wiederum zwei alternative Ausgaberahmen P 1 und P 2 und damit auch disponible finanzielle Ressourcen in unterschiedlicher Höhe[575)]. Seit 1980 verzichtet man mittelfristig auf die Erstellung dieser Planvarianten, weist jedoch 1982 erstmals den "Prioritäts"-anteil an den geplanten Ausgaben der Maßnahmebündel separat aus[576)].

IV.4. Kontrolle

Wir haben zu Beginn betont, daß in einem Planungsprozeß, dem das Prinzip des Regelkreises zugrunde liegt, die Kontrollphase einen wesentlichen Bestandteil darstellt. Da Planungsentscheidungen immer unter Unsicherheit über die geset-

572) Vgl. z. B. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 19, S. 39 ff. und S. 46 ff.

573) Zur genauen Berechnung der freien Spanne vgl. zum Beispiel Mittelfristige Planung 1975-1979, S. 30 f.

574) Vgl. die Erläuterungen hierzu in den Mittelfristigen Planungen 1974-1978, S. 3; 1978-1982, S. 14; 1979-1983, S. 4; 1980-1984, S. 10; 1981-1985, S. 10; 1982-1986, S. 7.

575) Zur Ermittlung von P 1 und P 2 vgl. genauer Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 18 ff.; 1975-1979, S. 11 ff.; 1976-1980, S. 13 ff.; 1978-1982, S. 10 f.; 1979-1983, S. 3.

576) Vgl. Mittelfristige Planung 1982-1986, S. 7 und als Beispiel S. 24.

zesmäßigen Zusammenhänge zwischen Mitteln und Zielen bzw. Ursachen und Wirkungen und bei wandelbaren Prämissen getroffen werden, müssen regelmäßige Kontrollvorgänge die Ergebnisse öffentlicher Aktivitäten mit den prognostizierten und geplanten Effekten vergleichen, um möglicherweise notwendige Korrekturen einzuleiten. Der Begriff der Kontrolle beschreibt demnach zunächst einen ex-post-Vorgang, der die tatsächliche Ausführung und Auswirkung von zu einem früheren Zeitpunkt geplanten Maßnahmen überprüft. Kontrolle ist daneben allerdings auch unter einem ex-ante Aspekt zu sehen[577)], da die dabei gewonnenen Informationen wiederum als Grundlage in den weiteren Planungsprozeß eingehen und neue Allokationsentscheidungen beeinflussen[578)]. So verstanden bildet Kontrolle ein Element jeden Planungsschrittes und erscheint ursächlich für fortwährende Rückkopplungsvorgänge, die typisch für ein integriertes Planungskonzept sind[579)]. Da dieser "feed-back" zwischen allen Entscheidungsphasen möglich ist, kommen auch für die Kontrolle staatlicher Programme mehrere Bezugspunkte in Betracht, die verschiedenen Ebenen des hierarchischen Ziel-Mittel-Schemas in Schaubild 16 zugeordnet werden können[580)].

(a) Die sog. Vollzugskontrolle[581)] beurteilt lediglich Vorgänge, die sich auf der input-Ebene dieser Hierarchie abspielen. Hierzu gehört zunächst die Überprüfung der juristischen Ordnungsmäßigkeit aller finanzwirksamen Aktivitäten auf ihre

577) I. d. R. wird als ex-ante "Kontrolle" die Anwendung des Rationalitätsprinzips in Form von Kosten-Nutzen- bzw. Kosten-Wirksamkeitsanalysen bei der Programmerstellung bezeichnet. Die Selektionskriterien Effizienz und Effektivität trennen jedoch begrifflich nicht zwischen ex-ante und ex-post Betrachtung. Vgl. ausführlich Wille 1983b, S. 10 und S. 17 f. Ähnlich Derlien 1976, S. 18; Bohne/König 1976, S. 29 weisen zu recht darauf hin, daß eine ex-post Kontrolle mittels des Effizienzkonzepts auf Vorgaben von Sollwerten aus der vorangegangenen Planungsphase angewiesen ist, um eine Beurteilung überhaupt zu ermöglichen, so daß auch aus diesem Grund ex-ante und ex-post Betrachtung verschwimmen.

578) So auch Bohne/König 1976, S. 28; Hübener/Halberstadt 1976, S. 15 f., S. 68; Rürup/Seidler 1981, S. 509 ff.; Wille 1976, S. 460.

579) Vgl. hierzu auch das Schaubild bei Wille 1976, S. 460.
Kontrolle kann in dieser weiten Interpretation fast mit dem englischen "control" gleichgesetzt werden, das jeden wirksamen Einfluß auf einen Planungsprozeß umfaßt. Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 126. Insbesondere deckt sich dieses Verständnis der Kontrollfunktion mit dem Inhalt des heute häufiger verwendeten Begriffs der Evaluation. Vgl. z. B. Derlien 1976, S. 18; Hellstern/Wollmann 1980, S. 70 ff.; Steinberg 1976, S. 185.

580) Ähnlich bei Bohne/König 1976, S. 21; Henke 1978, S. 72; Hübener/Halberstadt 1976, S. 68 ff.

581) So die Bezeichnung z. B. bei Hübener/Halberstadt 1976, S. 69; Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 22.

haushaltsmäßige Richtigkeit und die Verfassungs-, Gesetz- und sonstige Vorschriftsmäßigkeit[582]. Darüber hinaus kann sich die Vollzugskontrolle auf das Verhältnis zwischen finanziellem input und den damit selbst geschaffenen oder am Faktormarkt erworbenen sachlichen und personellen Kapazitäten erstrekken[583], um die Gefahr des unwirtschaftlichen Einsatzes monetärer Mittel einzudämmen. Die ökonomische Kontrolle stellt dabei unter Berücksichtigung der knappen Ressourcen eine Zweck-Mittel-Relation her und bedient sich somit des Effizienzkonzepts[584], das je nach Ausgeprägtheit des Zielcharakters des "Zwecks" im Rahmen öffentlicher Planung mehrere Kriterien kennt[585]. Auf der hier betrachteten input-Ebene kann im Fall von Käufen am Faktormarkt zur Erstellung öffentlichen Angebots danach die sog. finanzielle input-Effizienz und für den Fall der Eigenproduktion eine "intra-staatliche Produktionseffizienz" als Verhältnis zwischen physischem und monetärem input ermittelt werden[586]. Eine Bewertung dieser Beziehung erfolgt allerdings losgelöst von ihrem (positiven oder negativen) Beitrag zu den eigentlichen Planungszielen[587].

Die Aufdeckung bzw. Verhinderung von Verschwendung durch Überprüfung der input-Effizienz sowie die Ordnungsmäßigkeitsprüfung, die gegen Unregelmäßigkeiten angehen soll, sind durch die Tätigkeit der Rechnungshöfe weitgehend,

582) Vgl. Buse 1974, S. 90; Rürup/Seidler 1981, S. 502.

583) So die Differenzierung auf der Ebene der Produktionsmittel bei Wille 1983b, S. 19.

584) Die Beurteilung der Relation erfolgt im öffentlichen Sektor vorherrschend nach dem Maximalprinzip, d. h. mit gegebenen Mitteln soll ein maximaler Zweck erreicht werden, da die Ressorts bestrebt sind, die ihnen zugewiesenen Mittel voll auszuschöpfen. Wirtschaftlichkeit kann also unter diesem Aspekt nicht mit Sparsamkeit gleichgesetzt werden. Vgl. Bohne/König 1976, S. 26; Henke 1978, S. 71 f.; Rürup/Seidler 1981, S. 503 und dort FN 7; Wille 1983b, S. 2.

585) Über den Begriff der Effizienz und der Effektivität herrscht in der Literatur offensichtlich aus diesem Grund keine Klarheit. Wir verwenden hier die Terminologie von Wille 1983b. Vgl. auch Henke 1978, S. 72.

586) $$Ez_I = \frac{\text{physische Produktionsmittel } (I_P)}{\text{monetärer input } (I_M)}$$
Vgl. Wille 1983b, S. 19 und S. 26 f.

587) Rürup/Seidler 1981, S. 507 bezeichnen diese Kontrolle, die lediglich auf die ökonomische Komponente des Zweck-Mittel-Verhältnisses eingeht, als "eindimensionale", ökonomische Effizienzkontrolle. Vgl. auch dort S. 513.

wenn auch immernoch mit starker zeitlicher Verzögerung[588], gewährleistet[589]. Sie setzt dabei allerdings ausschließlich am Haushaltsplan an, so daß die Verbindung zur längerfristigen und an politischen Zielen ausgerichteten Planung fehlt. Wir wollen deshalb auf die Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe nicht weiter eingehen, sondern vielmehr untersuchen, inwieweit im direkten Zusammenhang mit den Instrumenten der iEP eine Kontrolle auf dieser Ebene stattfindet.

Aus dem landesplanerischen Ursprung der iEP resultieren zwei weitere Kontrollaspekte, die diese unterste "Ziel"-Ebene berühren und auf die die Berichte der Rechnungshöfe, die lediglich auf das Budget rekurrieren, nicht explizit eingehen. Da die mit der Planung räumlicher Probleme befaßten Ressorts zur Verwirklichung der raumbezogenen Ziele nicht über eigene finanzielle Mittel verfügen, sondern auf die Unterstützung der übrigen Ressorts angewiesen sind, entsteht die Notwendigkeit, sich über die Höhe der tatsächlich verausgabten und der zuvor geplanten Mittel einen Überblick zu verschaffen. Eine solche Finanzkontrolle[590], die das "Soll" des Planes mit dem späteren "Ist" vergleicht, erscheint unter diesem Blickwinkel auch berechtigt[591]. Als Maß des Erfolgs öffentlicher Aktivitäten kann die Ressourcenintensität[592] jedoch nicht herangezogen werden. Für den räumlich orientierten Teil der iEP interessiert zudem, wohin die finanziellen Ressourcen geflossen sind. Im Rahmen der Vollzugskontrolle eines Entwicklungsprogramms darf deshalb eine ex- post Regionalisierung der Ausgaben

588) Vgl. Rürup/Seidler 1981, S. 506.

589) Zur Kontrollfunktion der Rechnungshöfe vgl. Hübener/Halberstadt 1976, S. 47 ff.; Rürup/ Seidler 1981, S. 506.

590) Diese Bezeichnung wurde in Anlehnung an König 1979, S. 229 gewählt.

591) Die Frage, ob tatsächlich zur Erfüllung politischer Ziele öffentliche Mittel zum Einsatz kamen, besitzt auch im Hinblick auf die (noch zu besprechende) Wirkungskontrolle große Bedeutung. So auch Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 22.

592) Das Verhältnis von tatsächlichem und geplantem Ressourceneinsatz wollen wir allerdings nicht unter den Oberbegriff Effektivität einordnen, den Bohne/König 1976, S. 22 ff. für alle Soll-Ist-Vergleiche verwenden. Zum hier verwendeten Effektivitätsbegriff vgl. später.
Ein Erfolgsmaßstab kann sie schon deshalb nicht sein, weil Planrealisierungen von über 100 % der geschätzten finanziellen Mittel auch durch inzwischen eingetretene Preissteigerungen oder infolge eines Anwachsens der von einem Programm betroffenen Bevölkerungsgruppe notwendig gewesen sein könnten. Vgl. Wille 1980a, S. 607.

einer Planungsperiode nicht fehlen[593].

(b) Mit der Berücksichtigung des noch nicht konsumierten öffentlichen Angebots geht die Kontrolle öffentlicher Planung von der input-Ebene auf eine Ebene mit output-Charakter über. Im Zentrum des Interesses stehen nun nicht mehr die monetären inputs und die damit dem öffentlichen Sektor verschafften Produktionsmittel, sondern die der Bevölkerung angebotenen öffentlichen Produkte[594]. Zur Bewertung dieses Angebots lassen sich nach dem Effizienzkonzept zwei Zweck-Mittel-Relationen herstellen. In Anlehnung an die finanzielle bzw. marktmäßige Effizienz, die den erwerbswirtschaftlichen Erfolg im privaten Sektor beurteilt, kann das Marktverhalten staatlicher Entscheidungsträger, sofern man unter Berücksichtigung meist fehlender Marktpreise für öffentliche Güter auch physische Größen als output zuläßt, mit der modifizierten finanziellen Effizienz analysiert werden. Sie setzt das öffentliche Angebot ins Verhältnis zum monetären input[595].

Aussagen über den physischen Transformationsprozeß, der zum öffentlichen Angebot führt, läßt ein Effizienzkriterium zu, das im Nenner nicht die budgetären Ausgaben, sondern den physischen input berücksichtigt. Indem sie mengenmäßigen output staatlicher Produktion zu den Faktoreinsatzmengen ins Verhältnis setzt, zeigt diese "physische Produktionseffizienz" die (physische) Produktivität öffentlicher Leistungen an[596].

Über die modifizierte finanzielle Effizienz läßt sich zudem zwischen den Kontroll-

593) Die Notwendigkeit der Überprüfung, wo und in welchem Umfang finanzielle Mittel eingesetzt wurden, betonen z. B. Ten Brink/Gatzweiler 1976, S. 257. Eine solche raumbezogene Inzidenzanalyse fordern ebenfalls Hellstern/Wollmann 1980, S. 71.

594) Zu Beispielen vgl. Schaubild 16.

595) $$Ez = \frac{\text{öffentliches Angebot } (O_A)}{\text{monetärer input } (I_M)}$$

Vgl. bei Wille 1983b, S. 12 f. und S. 26. Ebenso bei Henke 1978, S. 73, der jedoch für die verschiedenen Relationen keine separaten Bezeichnungen wählt. Gelegentlich sind auch die Termini "programmbezogene" oder "ergebnisbezogene Wirtschaftlichkeit" zu finden. Vgl. Bohne/König 1976, S. 25 ff.; Rürup/Seidler 1981, S. 510.

596) So explizit Henke 1978, S. 72; vgl. auch Wille 1983b, S. 10.

$$Ez_P = \frac{\text{öffentliches Angebot } (O_A)}{\text{physischer input } (I_P)}$$

dimensionen der input- und der output-Ebene ein direkter Zusammenhang herstellen ($Ez = Ez_P \; Ez_I$), der zeigt, daß die modifizierte finanzielle Effizienz sowohl physische Produktions- als auch finanzielle input-Effizienz umfaßt[597)].

(c) Um auch die letztendlich angestrebten gesellschaftspolitischen Ziele in die Kontrolle einzubeziehen, können auf der objectives-Ebene ebenfalls Zweck-Mittel-Relationen gebildet werden. Im Unterschied zu den Effizienzkriterien, die den Bezug zu den erwünschten Endergebnissen nicht herstellen, wollen wir diejenigen, die die staatlichen Ziele berücksichtigen, als Effektivitätskriterien bezeichnen[598)]. Im Idealfall erfolgt die Beurteilung öffentlicher Aktivitäten auf der Ebene der impact objectives, die als Wirkungsziele auf die Wohlfahrtseffekte staatlicher Leistungen abstellen und in deduktiver Hinsicht die erste operationalisierbare Stufe des hierarchischen Ziel-Mittel-Schemas darstellen. So setzt ein erstes Effektivitätskriterium die Zielrealisierung auf Wirkungsebene in Bezug zum öffentlichen Angebot der output-Ebene[599)]. Die Berücksichtigung der Ausbringungsziele (ouput objectives) als Verbindungsstück zwischen öffentlichem Angebot und Wirkungszielen erlaubt die Bildung von zwei weiteren Zweck/Mittel-Beziehungen zur Beurteilung der Effekte öffentlicher Planung, falls man sie in Relation zu den impact objectives oder dem öffentlichen Angebot setzt[600)].

Die Bestimmung der Effektivität erfolgte in den drei bisher genannten Kriterien unter Ausschluß des monetären inputs. Effektivitäts- und Effizienzkriterien lassen sich jedoch über die modifizierte finanzielle Effizienz verknüpfen, so daß die

597) Vgl. Wille 1983b, S. 27

598) So die Unterscheidung bei Wille 1983b, S. 25 f., ähnlich Hellstern/Wollmann 1980, S. 71, Steinberg 1976, S. 202. In vielen Fällen werden sämtliche Zweck-Mittel-Relationen als Effizienzmaß bezeichnet, wogegen Effektivitätskriterien Soll-Ist-Verhältnisse auf verschiedenen Ziel- bzw Mittelebenen angeben. Vgl. z. B. Bohne/König 1976, S. 22 ff , Henke 1978, S. 73; Rürup/Seidler 1981, S. 510.

599) Vgl. Wille 1983b, S. 27

$$Ef_1 = \frac{\text{impact objective } (Z_I)}{\text{öffentliches Angebot } (O_A)}$$

Ef_1 wird auch als Wirksamkeit bezeichnet, vgl z. B. Bohne/König 1976, S. 25 ff.

600) Vgl. Wille 1983b, S. 27

$$Ef_2 = \frac{\text{impact objective } (Z_I)}{\text{output objective } (Z_A)} \text{ und } Ef_3 = \frac{\text{output objective } (Z_A)}{\text{öffentliches Angebot } (O_A)}$$

Zielrealisierung (als impact objectives bzw. ersatzweise als output objectives) auch ins Verhältnis zu den budgetären Ausgaben gesetzt werden kann[601].

Die Beziehung $Ef_4 = Ez \cdot Ef_1$ (bzw. $Ef'_4 = Ez \cdot Ef_3$) bedeutet zwar, daß bei konstantem Ef_1 ein (modifiziert) finanziell effizient erstelltes öffentliches Angebot die effektive Zielrealisierung (Ef_4) unterstützt. Effiziente Produktion bildet allerdings keine hinreichende Bedingung für optimale Effektivität, da das angebotene öffentliche Produkt nicht zwangsläufig die staatlichen Allokationsziele realisiert, was die Beziehung Ef_1 (bzw. Ef_3) negativ beeinflußt[602].

Ebenfalls auf der objectives-Ebene angesiedelt, jedoch nicht als Zweck-Mittel-Relation konstruiert, ist die sog. Erfolgskontrolle. Sie stellt eine Beziehung zwischen Soll- und Ist-Werten eines verfolgten Zieles her, auch Zielerreichungsgrad genannt. Zähler und Nenner bewegen sich damit jeweils auf ein und derselben Zielebene. Sofern ein Allokationsziel auf impact-Ebene operationalisiert werden konnte, läßt sich dort der Zielerreichungsgrad als Verhältnis von erreichtem und geplantem impact-objectives-Wert ermitteln[603].

Eine Zielerreichungskontrolle[604] ist in dieser Form auf allen Ebenen des hierarchischen Schemas möglich, deren Ziele überprüfbar formuliert sind. Sie läßt im

601) Vgl. Wille 1983b, S. 27 f.

$$Ef_4 = \frac{\text{impact objective } (Z_I)}{\text{monetärer input } (I_M)} \quad \text{oder} \quad Ef'_4 = \frac{\text{output objective } (Z_A)}{\text{monetärer input } (I_M)}$$

Die Beziehung von allokativen Zielen zum Ressourceninput findet sich gelegentlich auch unter der Bezeichnung zielbezogene Wirtschaftlichkeit. So z. B. bei Bohne/König 1976, S. 25 ff.; König 1979, S. 229; Rürup/Seidler 1981, S. 510. Andere Autoren verstehen Effektivitätskriterien immer unter Ausschluß der Kosten zur Zielerreichung, so z. B. Henke 1978, S. 71.

602) So Wille 1983b, S. 28. Ähnlich auch Wille 1980a, S. 605. Vgl. auch das Beispiel bei Henke 1978, S. 73: Erhöhung des Angebots an Krankenhausbetten mit konstanter Ausgabenquote und Steigerung der Nutzung dieses Angebots führt nicht unbedingt zu einer Erhöhung des Gesundheitsstandes der Bevölkerung.

603) Die Terminologie wurde in Anlehnung an Wille 1983b gewählt. Vgl. hierzu dort S. 28 ff. Ebenso bei Hellstern/Wollmann 1980, S. 71.

$$Ef_x = \frac{Z_I - \text{Ist}}{Z_I - \text{Soll}}$$

604) So die Bezeichnung bei Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 22. Ähnlich Bohne/König 1976, S. 24, die diese Soll-Ist-Beziehung mit dem Begriff Zieleffektivität belegen.

Gegensatz zu den oben dargestellten Effizienz- und Effektivitätskonzepten allerdings nicht nur die Beanspruchung der finanziellen Ressourcen außer acht, sie abstrahiert auch von den durchgeführten Maßnahmen, so daß der "Erfolg" als ausschließliches Kontrollkriterium öffentlicher Planung ungeeignet erscheint. Zudem eröffnet sich bei dieser Art der Beurteilung ein gewisser Manipulationsspielraum, da Ef_x entscheidend davon abhängt, wie anspruchsvoll die Soll-Zielwerte in der Aufgabenplanung gesetzt wurden[605].

Methodisch am schwierigsten gestaltet sich die gesellschaftliche Wirksamkeitskontrolle, die gleichfalls von der Ebene der objectives ausgeht. Sie soll die Frage beantworten, ob und inwieweit zwischen einer Zielerreichung und bestimmten Maßnahmen tatsächlich ein kausaler Zusammenhang besteht[606], der in vielen Fällen unreflektiert unterstellt wird[607]. Die Schwierigkeiten, eine Kausalverbindung von den Ressourceninputs der öffentlichen Hand bis hin zu einer Veränderung der impact-Ziele herzustellen, ergeben sich vor allem aus dem Umstand, daß schon zur Beeinflussung von output objectives häufig (Ausnahme stellen passiv konsumierte öffentliche Güter dar) zielkonforme Handlungen privater Individuen nötig sind, die das öffentliche Angebot entsprechend nutzen[608]. Da zudem manche Leistungen nicht allein staatliche Stellen, sondern gleichzeitig auch private Wirtschaftssubjekte erbringen, müßte die Wirkungskontrolle, will sie lediglich den Einfluß öffentlicher Aktivitäten untersuchen, vom komplementären privaten Anteil abstrahieren. Selbst wenn die Nettowirkungen öffentlicher Tätigkeit problemlos zu ermitteln wären, lassen die verbleibenden kompexen gesell-

605) Vgl. bei Wille 1983b, S. 29 f. Ähnlich Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 22.

606) Häufig auch als Wirksamkeitskontrolle oder -analyse bezeichnet. Vgl. Boesler 1982, S. 156; Derlien 1976, S. 21 f.; Hellstern/Wollmann 1980, S. 71; Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 22; Ten Brink/Gatzweiler 1976, S. 257; Wille 1983b, S. 30 f.

607) Spehl betont, daß es Planern oft genügt, wenn sie feststellen, daß etwas getan worden ist und sich etwas verändert hat. Den ursächlichen Zusammenhang unterstellen sie stillschweigend, vgl. Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 25.

608) Vgl. Henke 1978, S. 74; Hübener/Halberstadt 1976, S. 71; Wille 1983b, S. 18 f.

schaftlichen Zusammenhänge meist keine zweifelsfreie Kausalkette zu[609]. Da die Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen bezüglich eines Zieles auch die Kenntnis der Entwicklung ohne Mitteleinsatz erfordert, können testweise implementierte Projekte, wie sie von verschiedenen Schulversuchen her bekannt sind, die Wirkungsanalyse erheblich erleichtern helfen[610].

Die bis hier angesprochenen Kontrollprobleme befaßten sich ausschließlich mit den Programmen und Plänen selbst, die die Ziele und geeignete Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung nennen. Da wir jedoch, wie mit Hilfe des doppelten Regelkreises dargestellt, zum Planungsprozeß auch die "Planung der Planung"[611] rechnen, enstehen darüber hinaus einige weitere Ansatzpunkte für Kontrollvorgänge.

(d) Der Erfolg öffentlicher Planung hängt neben inhaltlichen Aspekten auch von ihrer organisatorischen Ausgestaltung im Aufbau und Ablauf ab, so daß die Überprüfung der sogenannten <u>administrativen Effizienz</u>[612] gleichberechtigt neben den programmbezogenen Kontrollkriterien der Effizienz und Effektivität steht[613]. Genau wie bei der Wirksamkeitskontrolle, die weitestgehend auf Vermutungen über Zusammenhänge zwischen Maßnahmen und Zielen angewiesen

609) Die Bestimmung von "Nettowirkungen" kommt freilich nicht ohne Schätzungen und Vermutungen aus. Vgl. Bohne/König 1976, S. 25.
Ob z. B. eine statistisch angezeigte Erhöhung der Krebserkrankungen ein Versagen der entsprechenden Gesundheitsprogramme 'beweist', für eine verbesserte Diagnostik spricht, ein Anwachsen gesundheitsschädlicher Wirkungen aus dem Umwelt- und Arbeitsbereich anzeigt, verminderte Aktivitäten intermediärer Entscheidungseinheiten widerspiegelt, gesundheitsschädlicheres Verhalten der Privaten indiziert oder aus einer Kombination dieser Effekte (einschließlich Kompensation) resultiert, bleibt wohl immer bis zu einem gewissen Grad offen. So Wille 1980a, S. 613.

610) Vgl. Hellstern/Wollmann 1980, S. 73 f.; Henke 1978, S. 75; Steinberg 1976, S. 191.

611) Vgl. zu diesem Verständnis des Planungsprozesses von N. Luhmann bei Wille 1976, S. 458 f.

612) Unter Berücksichtigung der hier eingeführten Terminologie wollen wir auf die Verwendung des Begriffs Programmeffizienz im Zusammenhang mit den Punkten (a)-(c) verzichten. Vgl. hierzu Henke 1978, S. 71 f.

613) Bohne/König zählen das Organisationskriterium zur "sekundären Erfolgskontrolle", die von der Qualität der Programmplanung auf die mögliche Zielerreichung schließen will, wenn der Programmerfolg primär nicht meßbar ist. Da die übrigen Kriterien im wesentlichen die Probleme dieser Arbeit ansprechen, wollen wir auf diese "Ersatzkontrolle" nicht weiter eingehen. Vgl. Bohne/König 1976, S. 29 u. S. 32 ff.

ist, kann auch die Kontrolle des Planungsvorganges an sich eine Kausalität zwischen der Ausgestaltung von Aufbau- und Ablauforganisation und der Zielverwirklichung nur abschätzen. Diese Unsicherheit läßt sich jedoch auch hier nur durch Erfahrung und ständige empirische Beobachtung reduzieren, so daß das Kontrollelement, trotz fehlender "Meßbarkeit" der Effizienz, diesbezüglich keinesfalls vernachlässigt werden darf.

Eine mögliche Begründung für Planungsmängel im administrativen Bereich liefert auch die Theorie der sog. X-(In-)Effizienz[614)]. Sie geht davon aus, daß trotz optimaler Kombination von Produktionsfaktoren im Sinne der technischen Effizienz unterschiedliche bzw. inoptimale Outputmengen erstellt werden können. Als Ursache einer ineffizienten Produktion sieht dieses Konzept den vorhandenen Gestaltungsspielraum an, den ein Beschäftigter bei der Bestimmung der Intensität seines Arbeitseinsatzes besitzt. Mit der Wahl eines individuellen Anstrengungsbündels[615)] verfolgt das Individuum nicht ausschließlich die Interessen der Unternehmung, wie von der neoklassischen Theorie unterstellt, sondern ebenfalls eigene Zielvorstellungen. Das tatsächliche Arbeitsverhalten, welches ein Kompromiß darstellt, stimmt deshalb nur im Grenzfall mit jenem überein, das dem Maximierungs- (bzw. Minimierungs-)verhalten des Unternehmens dient. In der Regel existiert somit eine Differenz zwischen tatsächlichem und maximal möglichem output, die als Maß der X-Ineffizienz herangezogen wird. Da die trägen Reaktionsbereiche, in denen die Kosten einer Änderung des Anstrengungsniveaus den individuellen Nutzenzuwachs übersteigen, im Staatssektor vergleichsweise breiten Raum einnehmen dürften, scheint der Grad der X-Ineffizienz dort besonders hoch[616)]. Ursachen hierfür können beispielsweise die besondere Besoldungsstruktur, die Amtshierarchie und juristische Kompetenzproble-

614) H. Leibenstein stellte sie ursprünglich für die private Wirtschaft auf. Vgl. zur Argumentation ausführlich Bös 1978, S. 299 ff.
Die Ursache für die Ineffizienz wird einem unbekannten Faktor X zugeschrieben. Vgl. auch Linsenbühler 1984, S. 425.

615) Dieses Anstrengungsbündel setzt sich zusammen aus den vier Dimensionen Wahl der Aktivitäten, Geschwindigkeit, Qualität sowie Zeitstruktur bzw. Dauer der Tätigkeit. Vgl. auch Linsenbühler 1984, S. 425.

616) Vgl. zur Übertragung der Leibensteinschen X-Ineffizienz-These auf öffentliche Bereiche zum Beispiel Bös 1978, S. 302 f.; Wille 1983b, S. 11. Leibenstein wendete zwischenzeitlich seine Theorie ebenfalls auf den öffentlichen Sektor an. Vgl. Leibenstein 1984, S. 223 ff. Dieselbe Problematik spricht Henke 1978, S. 74 f. implizit an.

me bilden. Die Problematik einer Quantifizierung des outputs öffentlicher Tätigkeiten erschwert zudem eine individuelle Leistungsbeurteilung. Die Verwirklichung von Planungszielen hängt deshalb in nicht geringem Ausmaß vom Verhalten und der Motivation der am Planungsprozeß beteiligten Personen ab.

(e) Sieht man die Zielbildung nicht losgelöst vom übrigen Planungsprozeß, so unterliegen auch die Ziele selbst, unter Berücksichtigung aller anderen Kontrollergebnisse, einer Angemessenheitsprüfung[617]. Die Untersuchung erstreckt sich dabei auf jene Tatsachen, die einmal der Formulierung eines Zieles zugrunde lagen. Insbesondere ist im Rahmen einer Bedingungskontrolle exogener Variablen zu überprüfen, ob eine unerwartete Veränderung der Basisdaten, die allen Zielen gleichermaßen zugrunde liegen sollten (zum Beispiel die Bevölkerungsentwicklung), eine Abänderung in sachlicher, zeitlicher oder räumlicher Hinsicht oder die komplette Streichung einer Zielsetzung nötig macht[618].

Da Programme zur Verwirklichung öffentlicher Ziele eine Kombination aller genannten Faktoren darstellen, aus geeigneter Organisation, finanziellen und realen inputs sowie der Nutzung des staatlichen outputs durch die Individuen, kann die Kontrolle von Planungsvorgängen auf keinen der beschriebenen Aspekte verzichten[619]. Sie darf sich insbesondere nicht auf die durchaus berechtigte Vollzugskontrolle auf der input-Ebene beschränken, da aus den budgetären Ausgaben alleine nicht auf Wohlfahrtseffekte geschlossen werden kann. Besondere Bedeutung kommt deshalb den Effektivitätskriterien Ef_1 und Ef_2 zu, die die Endprodukte staatlicher Tätigkeit in den Mittelpunkt ihres Interesses stellen. In Anbetracht der knappen Ressourcen, die der öffentlichen Hand zur Verwirklichung ihrer Ziele zur Verfügung stehen, muß sich an die Feststellung der Effektivität eines Programmes, die primär anzustreben ist, eine Überprüfung der Effi-

617) So die Bezeichnung bei Bohne/König 1976, S. 27.

618) Vgl. Bohne/König 1976, S. 28; Ten Brink/Gatzweiler 1976, S. 257.
Basisdaten, die für mehrere oder alle öffentlichen Aufgaben relevant sind, stehen im Gegensatz zu Funktionsdaten, die nur für eine Aufgabe von Bedeutung sind. Diese hat der jeweils betroffene Fachplanungsträger zu überprüfen. Vgl. hierzu Hogeforster/Bullinger 1979, S. 84.

619) Vgl. Bohne/König 1976, S. 23; Derlien 1976, S. 22.

zienz anschließen[620]. Über Ef_4 kann die Kontrolle diese Verbindung zur finanziellen input-Ebene herstellen und neben effektivem Handeln auch einen gemäß dem ökonomischen Prinzip effizienten Mitteleinsatz fordern.

Als grundlegendes Problem bei der praktischen Durchführung der Planungskontrolle erweist sich meist das Fehlen operational formulierter Ziele, ohne die zwar ineffiziente, nicht aber ineffektive Programme entdeckt und verbessert werden können. Insofern hängen die Kontrollmöglichkeiten entscheidend von der Qualität der vorangegangenen Planung ab. Wenn die Aufgabenplanung auf operationale Ziele verzichtet und die vage vorgegebenen Ziele auch nicht ersatzweise auf der Ausbringungsebene (mit Hilfe von Nutzungsindikatoren) operationalisiert, besteht keine Möglichkeit, Aussagen über die Effektivität öffentlicher Planung zu treffen[621]. Besonders die Kontrolle von Programmen, deren Ziel in der Abwendung von Gefahren besteht, ist hiervon betroffen, da die Messung ungewisser Ereignisse besondere Schwierigkeiten bereiten dürfte. Mit abnehmendem Zielcharakter der Argumente, die die Kontrollkriterien verwenden, reduziert sich jedoch die Problematik der Operationalisierung, so daß die Chancen für die Durchführung einer Effizienzbetrachtung beim Übergang von der objectives- zur output- bzw. input- Ebene steigen.

Hessen

Ein Kontrollelement im hessischen Planungssystem ist rechtlich nicht fixiert. Selbst für den speziell räumlichen Planungsteil schreibt das hessLPlG keine regelmäßigen Raumordnungsberichte vor. Trotzdem erfolgt in sog. Ergebnisberichten (EB) nach Ablauf einer Durchführungsphase mit einer zeitlichen Verzögerung von etwa zwei Jahren eine Dokumentation über die bisherigen Planungserfolge[622]. Eine Außnahme hiervon macht lediglich der letzte Ergebnisbericht,

620) Da effizientes Handeln nicht mit effektivem einhergehen muß (siehe schon FN 602), die Effektivität aber im Vordergrund steht, kann diese Reihenfolge nicht geändert werden. Vgl Bohne/König 1976, S. 23; Derlien 1976, S. 22.

621) Solche Beurteilungen sind häufig auch gar nicht erwünscht. Vgl Bohne/König 1976, S. 29 Zur Meßproblematik v a. auf der impact-Ebene vgl. auch Derlien 1976, S. 23 f.; Steinberg 1980, S. 207 ff.

622) Vgl HESSEN'80, Heft 3, S. 1; HESSEN'80, Heft 5, S. V; HESSEN'80, Heft 6, S. 5.

der über zwei Planungsperioden berichtet. Er war wohl als Abschlußüberblick gedacht, da eine Neukonzeption des Planungssystems in Aussicht gestellt wurde.

Im Rahmen des LEP HESSEN'80 sollen die Ergebnisberichte zunächst der Kontrolle der Plandurchführung dienen, indem sie nachweisen, in welchem Umfang geplante Maßnahmen verwirklicht werden konnten. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse ermöglichen die Korrektur von Zielen und Maßnahmen und sorgen als Grundlage nachfolgender Pläne für die Weiterentwicklung des Planungssystems. Der ex-ante Aspekt für zukünftige Planungsentscheidungen scheint dabei eine gewisse Vorrangstellung einzunehmen. Darüber hinaus sind die Ergebnisberichte zur Verbesserung des Informationsstandes der Bevölkerung gedacht und damit als Voraussetzung für deren Mitarbeit an der politischen Willensbildung anzusehen[623]. Die vom HMLULF in Zusammenarbeit mit allen Ressorts erstellten Ergebnisberichte erfüllen also nicht nur eine interne Informationsfunktion in ihrer Eigenschaft als Regulativ der Planung[624], sondern übernehmen mit der umfassenden Offenlegung der Politik der Landesregierung zudem eine externe Informationsfunktion. Um den Vergleich von Planung[625] und Ergebnisberichten zu erleichtern, sind die EB in ihrer Systematik dem Schema des Langfristplans und besonders der DFA des LEP HESSEN'80 angepaßt[626].

(a) Zur Vollzugskontrolle gehören zum einen die Darstellung des finanziellen inputs, der in die einzelnen Investitionsbereiche und deren Projektgruppen geflossen ist (nach den verschiedenen Finanzierungsquellen differenziert)[627], sowie auch die Angabe der Anzahl von damit durchgeführten bzw. geförderten Projek-

623) Vgl. hierzu die Aussagen in HESSEN'80, Heft 3, S. VI, S. 1 f. und S. 34; HESSEN'80, Heft 5, S. V und S. 12; HESSEN'80, Heft 6, S. 5 und S. 34.

624) So HESSEN'80, Heft 5, S. V.

625) Die Ergebnisrechnung "stellt selbst keine Planung dar, sagt aber aus, was von den Planungen durchgeführt wurde". So HESSEN'80, Heft 3, S. VI.

626) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. VI.

627) Der Einsatz an Landesmitteln wird im 1. EB noch in einem eigenen Kapitel aufgelistet. Der 3. EB weist die Aufwendungen sogar bis zu den Projekten differenziert aus. Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 26 ff. und S. 34 ff. sowie die Tabellen 3, 5, 7 im Anhang; HESSEN'80, Heft 5, S. 28 ff. und die Tabellen 3, 5, 7 im Anhang; HESSEN'80, Heft 6, S. 49 ff., S 174 f. und die Tabellen im Anhang.

ten[628]. Die Ergebnisberichte verzichten allerdings darauf, diese Größen zueinander in Beziehung zu setzen, was erst eine Überprüfung im Sinne finanzieller input-Effizienz (Ez_I) ermöglichen würde. In den veröffentlichten Ergebnisberichten erfolgen hierzu keine Aussagen; diese Zurückhaltung ist allerdings verständlich, wenn man bedenkt, daß die Planungsträger sie selbst erstellen.

Ein Vergleich der Anzahl geplanter und durchgeführter Maßnahmen, die der erste und der zweite Ergebnisbericht im Gegensatz zum letzten noch vornehmen[629], entspricht einer Erfolgskontrolle auf der input-Ebene, die nach unserer Definition Ist- und Sollgrößen in Relation setzt. Auf die Feststellung dieser Soll-Ist-Differenzen, seien sie positiv oder negativ, ist die Kontrolle im hessischen Planungssystem konzipiert[630]. Sie findet ebenfalls Anwendung als Finanzkontrolle, die geplante und tatsächlich aufgewendete finanzielle Mittel gegenüberstellt[631]. Wir haben angedeutet, daß diese Art der Kontrolle ihre Berechtigung aus den Durchführungsproblemen der Raumordnung herleiten kann. Planrealisierungen über 100 % der veranschlagten finanziellen Mittel hinaus dürfen jedoch nicht, wie dies in den hessischen EB gelegentlich den Anschein hat[632], ohne Bezug zu output und Zielen als Planungserfolg verbucht werden. Da die tatsächliche Aussagekraft bezüglich der Zielrealisierung durch eine solche Finanzkontrolle gering ist, verzichtet der dritte EB auch auf diesen Kontrollteil.

Eine Vollzugskontrolle für den speziell räumlich ausgerichteten Planungsteil erfolgt durch die ex-post Regionalisierung der aufgewendeten Landesmittel. Für jede Planungsregion weisen die Ergebnisberichte, soweit regional aufteilbar, die investiven Ausgaben für die Investitionsbereiche sowie überwiegend auch die

628) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. VI und S. 71 ff. sowie die Tabelle 12 im Anhang; HESSEN'80, Heft 5, S. V und S. 28 ff. sowie die Tabelle 12 im Anhang; HESSEN'80, Heft 6, S. 49 ff. und Tabelle 17.

629) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. VI und vor allem Tabelle 12 im Anhang; HESSEN'80, Heft 5, S. 28 ff. und vor allem Tabelle 12 im Anhang.

630) Vgl. die Aussage in HESSEN'80, Heft 5, S. V.

631) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 26 f. und S. 34 ff. sowie Tabelle 7 im Anhang; HESSEN'80, Heft 5, S. 28 ff.

632) Vgl. den Hinweis auf die Bereiche, bei denen der Mitteleinsatz das "Planziel" überschreitet in HESSEN'80, Heft 3, S. 35.

damit in Angriff genommene Zahl von Einzelprojekten aus[633].

(b) Operationale Ziele formuliert der LEP HESSEN'80, wie oben gezeigt, höchstens für die Ebene des (noch) nicht konsumierten öffentlichen Angebots. Mit der Vorgabe von erwünschten Versorgungsgraden oder anderen Mengenindikatoren wäre deshalb in den Ergebnisberichten eine Beurteilung der Planung nach Effizienzgesichtspunkten möglich. Es finden sich zwar dort Angaben zur im jeweiligen DFA erreichten Versorgungslage; diese Größe wird jedoch weder in Beziehung zum monetären (im Sinne von Ez) noch zum physischen input (im Sinne von Ez_p) gesetzt[634]. Eine der wenigen Bewertungen, die Effizienzaspekte in dieser Richtung wenigstens andeuten, betont, daß bezüglich der Kindergartenplätze "die annähernd um 14 % überschrittene Zahl der geplanten Plätze ... mit nur rd. 6 % über dem Planansatz liegenden Landesmittel erreicht (wurde)"[635].

Schwerpunkt der Kontrolle auf der output-Ebene liegt wiederum bei der Erfolgskontrolle, die hier als Gegenüberstellung von Ist- und Soll-Angebot, zum Beispiel in Form der Versorgungsgrade, stattfindet[636]. Nicht als Erfolgskontrolle im Sinne von Ef_x einzustufen ist die Auflistung der verschiedenen Versorgungsgrade zu Beginn und am Abschluß eines jeden DFA, da Planungsgrößen hierin nicht eingehen[637]. Planungserfolge können bei dieser Darstellung allenfalls ordinal, zum Beispiel als "Verbesserung" der Versorgungslage, verbucht werden. Der dritte EB beschränkt sich ausschließlich auf diese Form der output-Kontrolle und schafft keinerlei Verbindung zu den einstigen Zielgrößen[638].

Da die Verbesserung von Versorgungsgraden alleine nicht dazu beitragen kann,

633) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 54 ff. und Tabellen 8, 9, 10 im Anhang; HESSEN'80, Heft 5, S. 66 ff. und Tabellen 8, 9, 10, 11 im Anhang; HESSEN'80, Heft 6, S. 179 ff. und Tabellen 13, 14, 15, 16, 17. Der dritte EB regionalisiert überdies die Aufwendungen 1975-1978 nach Kreisen, vgl. HESSEN'80, Heft 6, Tabellen 18 ff. im Anhang.

634) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 71 ff. und die Tabelle 13 im Anhang; HESSEN'80, Heft 5, S. 28 ff. und die Tabelle 13 im Anhang; HESSEN'80, Heft 6, S. 49 ff.

635) HESSEN'80, Heft 5, S. 33.

636) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 71 ff. und Tabelle 12 im Anhang; HESSEN'80, Heft 5, S. 28 ff. und Tabelle 12 im Anhang

637) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 71 ff. und Tabelle 13 im Anhang; HESSEN'80, Heft 5, S. 28 ff. und Tabelle 13 im Anhang.

638) Vgl. HESSEN'80, Heft 6, S. 49 ff.

gesellschaftspolitische Ziele zu erreichen, führen die Ergebnisberichte über die getätigten investiven Maßnahmen hinaus auch andere auf, die ebenfalls die Entwicklung einzelner Aufgabenbereiche beeinflußt haben. Hierzu gehören zum Beispiel rechtliche Regelungen, aber auch organisatorische und personelle sowie informative Maßnahmen. Der erste Ergebnisbericht, der sich noch auf den Zeitraum des Großen Hessenplanes bezieht, mißt diesem nicht-investiven Bereich noch wenig Bedeutung zu[639]. Die beiden anderen Ergebnisberichte integrieren dagegen investive wie nicht-investive Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele in einem Abschnitt für jede Projektgruppe eines Aufgabenbereiches und beschreiben ihre Bedeutung für die betreffenden, wenn auch nicht operational formulierten Ziele.

Angaben zum Planungserfolg, gemessen am Verhältnis der Ist- und Soll-Größen von Projekten und Versorgungsgraden, und die Gegenüberstellung der beiden Ist-Größen zu Beginn wie zum Ende eines DFA liegen gleichfalls für die einzelnen Planungsräume regionalisiert vor. Sie tragen damit im Rahmen des Möglichen den Erfordernissen einer raumbezogenen Berichterstattung Rechnung[640]. Nicht-investive Maßnahmen sind meist regional nicht zurechenbar, so daß ihre Auflistung für den speziell räumlichen Teil naturgemäß entfällt.

(c) Da der LEP HESSEN'80 operationalisierte Ziele weder auf der impact-Ebene noch auf der Ebene der ouput objectives ausweist, liegen Effektivitätsbetrachtungen ebenso außerhalb des Möglichen wie eine Erfolgskontrolle. Wir erwähnten jedoch schon im Zusammenhang mit den Problemen einer operationalen Aufgabenplanung, daß Anregungen zur Bildung von Indikatorenbündeln auf impact-Ebene auch aus den EB kommen können. So berichtet beispielsweise der zweite EB über den Bereich des Gesundheitswesens: "Ein hervorragendes Beispiel für die volkswirtschaftliche Bedeutung von Gesundheitsvorsorgemaßnahmen sind die von 1971 bis 1974 verabreichten 2,2 Mill. Gaben Polioschluckimpfstoff; denn nur fünf Erkrankungen wurden in diesem Zeitraum registriert. Voraussetzung

639) Neben den Investitionsmaßnahmen, die zur Veränderung der Versorgungsgrade führten, findet sich nur ein kleiner Abschnitt zu sonstigen Aktivitäten, vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 50 ff. Da der Große Hessenplan ausschließlich ein Investitionsprogramm beinhaltete, mußte man sich auf diese Auswahl beschränken. Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 1.

640) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 54 ff.; HESSEN'80, Heft 5, S. 67 ff.; HESSEN'80, Heft 6, S. 180 ff.

für einen dauerhaften Erfolg der Polioschluckimpfung ist eine anhaltend hohe Impfbeteiligung der Bevölkerung. Zu diesem Zweck wurden umfangreiche Werbekampagnen durchgeführt". Mit der Anzahl der Impfungen ist hier genauso die Nutzung öffentlichen Angebots angesprochen wie in der nächsten Aussage: "Im Berichtszeitraum wurden rd. 2,3 Mill. Röntgen-Schirmbildaufnahmen vorgenommen. Die hohe Aufklärungsquote und die anschließende Frühbehandlung haben das Infektionsrisiko auf 1 % und darunter gedrückt"[641]. Der Verweis auf die Krankheitsfälle einerseits bzw. auf die Senkung des Infektionsrisikos andererseits schafft zudem einen Übergang zu Wirkungszielen und ist als Ansatz einer Wirkungsanalyse zu interpretieren.

Eine kausale Zurechnung von budgetären Ausgaben zu öffentlichen Planungszielen erscheint vergleichsweise einfach, wenn es sich bei diesen lediglich um Versorgungsgrade handelt, da staatliche Investitionsausgaben hier direkte Ursache für eine Verbesserung darstellen. Weiteren Aufschluß über Wirkungszusammenhänge erhofft man sich in Hessen außerdem von einer testweisen Implementierung einzelner Maßnahmen. Die systematische Auswertung dieser Experimente erfolgt jedoch außerhalb der EB und schlägt sich nur mit kurzen Bemerkungen zu den bisherigen Ergebnissen dort nieder[642].

(d) Zum Bereich der administrativen Effizienzkontrolle zu rechnen sind Berichte über die Weiterentwicklung im Planungssystem selbst. Ihnen widmet jeder EB ein eigenes Kapitel[643], das Auskunft gibt über die rechtlichen Neuregelungen sowie organisatorische und inhaltliche Änderungen, die in der abgelaufenen Planungsperiode eingetreten sind.

(e) Die Kontrolle im hessischen Planungssystem schließt auch eine Überprüfung der Planungsgrundlagen ein. Diese Bedingungskontrolle erlaubt nicht nur die Feststellung der Angemessenheit bestehender Ziele, sondern liefert auch Informationen über künftige Probleme und neue Engpässe. Sie erstreckt sich insbe-

641) Vgl. zu beiden Beispielen HESSEN'80, Heft 5, S. 38.

642) So zum Beispiel die Schulversuche zur Einschulung Fünfjähriger, vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. 47 und dazu die Ergebnisberichte HESSEN'80, Heft 5, S. 45 und HESSEN'80, Heft 6, S. 77.

643) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, Kapitel VII, S. 80 ff.; HESSEN'80, Heft 5, Kapitel II.A., S. 12 ff.; HESSEN'80, Heft 6, Kapitel I.7., S. 33 ff.

sondere auf den gesamtwirtschaftlichen Rahmen, die Bevölkerungsentwicklung, die Arbeitsmarktlage, das Bruttoinlandsprodukt und die Entwicklung der Landesfinanzen[644], da diese Daten weitgehend die Planungsaktivitäten bestimmen. Ob sich die Voraussetzungen für die räumliche Planung der sechs Planungsregionen änderten, läßt sich den entsprechenden regionalisierten Planungsdaten entnehmen.

Das Fehlen operationaler Ziele über die erwähnten Versorgungsgrade hinaus schränkt also die Möglichkeiten der Kontrolle im hessischen Planungssystem stark ein. Effektivitätsbetrachtungen müssen aus diesem Grunde gänzlich entfallen. Aber selbst eine Beurteilung der Aktivitäten unter Effizienzaspekten, die die vorhandenen Angaben eigentlich zuließen, unterbleibt. Sie erfolgt wohl teilweise in den Kontrollberichten des Landesrechnungshofes. Diesen ist jedoch "der Anschluß zur 'Planungsdiskussion' ... faktisch verloren gegangen"[645]. Sehr ausführlich stellt sich dagegen der Soll-Ist-Vergleich durch die Erfolgskontrolle für die vorhandenen operationalen Größen dar. Mit dem Ausbau der Investitionsdatei, die schon die wesentlichen Daten für den letzten Ergebnisbericht lieferte, dürften sich die Voraussetzungen für eine umfassendere Kontrolle jedoch verbessern. Ohne operationale, überprüfbare Ziele auf der Wirkungs-, wenigstens auf Ausbringungsebene können allerdings keine Aussagen über wohlfahrtsrelevante Wirkungen staatlicher Aktivitäten erfolgen.

Bayern

Nach Art. 14 Abs. 5 bayLPlG ist das Landesentwicklungsprogramm fortwährend zu überprüfen und der weiteren Entwicklung anzupassen. Deshalb verpflichtet Art. 19 bayLPlG die Bayerische Staatsregierung, dem Landtag und dem Senat alle zwei Jahre den Stand der Raumordnung, den Vollzug des Landesentwicklungsprogramms und neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung darzulegen. Zu diesem Zweck werden Raumordnungsberichte erstellt, die jeweils einen Zweijahreszeitraum abdecken und mit einer zeitlichen Verzögerung von etwa 1 -

644) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 3 ff.; HESSEN'80, Heft 5, S. V und S. 1 ff.; HESSEN'80, Heft 6, S. 13 ff.

645) Rürup/Seidler 1981, S. 501.

2 Jahren erscheinen. Uns interessieren hier vor allem die letzten drei ROB, da sie die Verwirklichung des LEPr betreffen, das der Ministerrat 1976 verabschiedete. Außerhalb der rechtlichen Vorschriften veröffentlichte das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1978 erstmalig einen separaten Ergebnisbericht[646] über den Vollzug von Teil D des LEPr Bayern in der Zeit von 1973 bis 1976. Es bestand danach zwar die Absicht, diesen speziell auf den Zeitabschnitt des LEPr Bayern, Teil D abgestimmten Bericht fortzusetzen, man entschloß sich jedoch später, statt dessen die ROB entsprechend auszubauen[647].

Beide Elemente der Kontrolle, ROB und Ergebnisbericht, nehmen im bayerischen Planungssystem eine dreifache Funktion wahr. Sie dienen zunächst als "Bilanz", die über die staatlichen Aktivitäten in Erfüllung der Ziele des LEPr berichtet[648]. Mit ihnen legt die Staatsregierung außerdem die geforderte "Rechenschaft" gegenüber dem Landtag und der bayerischen Bevölkerung ab. Schließlich sollen sie ebenfalls "Impulse" für die Fortsetzung der Planung vermitteln[649]. Wie in Hessen so ermöglichen auch in Bayern die ROB und die Bilanz 1973-1976 eine Selbstkontrolle, die den Planungsträgern Informationen für den weiteren Planungsprozeß liefern[650]. Die Berichte übernehmen daneben eine externe Informationsfunktion und wollen die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen[651], da die Kooperationsbereitschaft des privaten Sektors als "Partner der Landesplanung"[652] Voraussetzung für die Verwirklichung vieler Ziele bildet.

Sowohl die Bilanz 1973-1976 als auch die Raumordnungsberichte (seit 1978) sind in ihrer Gliederung und Darstellung mit der Systematik und den Zielen des LEPr Bayern abgestimmt. Vor allem ab dem 5. ROB, dessen Berichtszeitraum erstmals

646) "Landesentwicklung in Bayern. Bilanz eines realistischen Programms".

647) Vgl. Bilanz 1973-1976, S. 47; LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, S. 9.

648) Eine Kontrolle, die Zielsetzungen und Maßnahmen hinsichtlich der Realisierung überprüft, kann als Bilanz bezeichnet werden, vgl. Wegener 1979, S. 139.

649) Vgl. Bilanz 1973-1976, S. 2 und S. 4; 4. ROB Bayern, S. 3 und S. 9; 5. ROB Bayern, S. 3 und S. 8; 6. ROB Bayern, S. 3 und S. 7.

650) Die Kontrolle des bayerischen Planungssystems ist demnach ebenfalls nicht nur unter expost Aspekten zu betrachten. Vgl. auch Streibl 1975, S. 53.

651) Vgl. 6. ROB Bayern, S. 3.

652) Vgl. 4. ROB Bayern, S. 3 und 6. ROB Bayern, S. 7.

voll in die Verbindlichkeit des LEPr fiel, entsteht dadurch eine enge Einbindung der Kontrollelemente in das System der Landesentwicklungsplanung. Um die Kontinuität und die Vergleichbarkeit der Berichterstattung zu erhalten, bemüht man sich, auf jeweilige Änderungen in der Systematik ausdrücklich hinzuweisen[653].

(a) Die Raumordnungsberichte und der Ergebnisbericht geben Auskunft über die im Planungszeitraum angefallenen Investitionsaufwendungen eines jeden Maßnahmenbereiches und dessen einzelner Maßnahmen, und zwar differenziert nach Landes- und Bundesmitteln, kommunalen sowie sonstigen Mitteln[654]. Sie stellen ebenfalls, soweit möglich, die mit diesem Aufwand durchgeführte Zahl einzelner Projekte dar, ohne jedoch beide Größen miteinander in Verbindung zu bringen[655]. Damit fehlt auch hier, wie in den hessischen EB, die Beurteilung der öffentlichen Aktivitäten im Sinne einer finanziellen input-Effizienz (Ez_I).

Der Gegenüberstellung von geplanten Soll-Größen und realisierten Ist-Größen als Erfolgskontrolle messen Bilanz und ROB nur wenig Bedeutung bei. Aufgrund der identischen Systematik ließen sich die entsprechenden Werte für die finanziellen Aufwendungen und einzelnen Maßnahmen zwar aus dem Teil D des LEPr und den ROB sowie der Bilanz 1973-1976 zusammenstellen. Ausdrücklich auf eine Erfolgs- bzw. eine Finanzkontrolle gehen die Berichte jedoch nicht ein.

Da das LEPr Bayern raumbezogene Planungsprobleme betont, legen auch die ROB auf die räumliche Vollzugskontrolle als ex-post Regionalisierung der finanziellen Aufwendungen großes Gewicht. Sie weisen für jede Planungsregion, untergliedert nach Maßnahmebereichen und Maßnahmen, die Investitionssummen des Landes, des Bundes, der Kommunen und sonstiger Finanzierungsträger aus. Soweit wie möglich wird auch die Anzahl der Projekte regional differen-

653) Vgl. 4. ROB Bayern, S. 9; 5. ROB Bayern, S. 8; 6. ROB Bayern, S. 7 und S. 53.

654) Vgl. Bilanz 1973-1976, S. 15 ff.; 4. ROB Bayern, S. 167 ff. und Tabelle 66; 5. ROB Bayern, S. 67 ff. und Anhang 1; 6. ROB Bayern, S. 67 ff. und Anlage 1, S. 206 ff.

655) Die Bilanz 1973-1976 führt einzelne Projekte größtenteils nicht bei den einzelnen Fachbereichen auf, sondern im Rahmen der überfachlichen landesplanerischen Konzeptionen, so daß eine Gegenüberstellung schwer fällt, vgl. dort S. 9 ff.
In den ROB: Vgl. 4. ROB Bayern, S. 43 ff. und Tabelle 65 sowie verschiedene Tabellen im Anhang; 5. ROB Bayern, S. 67 ff.; 6. ROB Bayern, S. 67 ff.

ziert[656]. Darüber hinaus erfolgt die ex-post Regionalisierung der Investitionsaufwendungen in derselben Gliederungstiefe für die schon beschriebenen drei Regionsgruppen "Regionen mit großen Verdichtungsräumen", "Grenzland- und überwiegend strukturschwache Regionen" sowie "Sonstige ländliche Regionen". Die unterschiedliche Höhe der in diese Regionsgruppen geflossenen finanziellen Mittel soll die landesplanerischen Prioritäten zum Ausdruck bringen[657]. Auch die Bilanz 1973-1976 geht auf die räumliche Verteilung der finanziellen Aufwendungen ein, allerdings im Vergleich zu den ROB mit sehr globalen Aussagen[658]. Angesichts der beispielhaften ex-ante Regionalisierung der geplanten Aufwendungen in den Teilen D zum LEPr verwundert es jedoch, daß hier anhand der realisierten Summen keine Bewertung der Planungs-"güte" anzutreffen ist.

(b) Als höchstes operationales Ziel formuliert auch das LEPr Bayern wie der LEP HESSEN'80 Versorgungsgrade und Ausstattungsindikatoren als öffentliches Angebot. Die ROB berichten deshalb allenfalls über den Stand dieser Zielgrößen, der im jeweiligen Planungsabschnitt durch die staatlichen Maßnahmen erreicht werden konnte[659]. Sie verzichten jedoch ebenfalls auf eine Gegenüberstellung von Zweck und Mitteln unter Effizienzgesichtspunkten und können deshalb weder über die modifizierte finanzielle Effizienz (Ez) noch über die physische input-Effizienz (Ez_p) urteilen.

Auch auf der output-Ebene ist festzustellen, daß die Erfolgskontrolle, im Gegensatz zu den hessischen EB, wenig Anwendung findet[660]. Größeren Raum nehmen dafür Aufstellungen ein, die die Entwicklung von Versorgungsgraden und anderen Angebotsindikatoren vom Beginn bis zum Abschluß des Berichtszeitraumes

656) Vgl. 4. ROB Bayern, S. 43 ff. und verschiedene Tabellen im Anhang; 5. ROB Bayern, S. 67 ff. und Anhang; 6. ROB Bayern, S. 67 ff. und Anlage 3.

657) Auf diese Gliederung greift allerdings erstmals der 6. ROB zurück. Für den Zeitraum 1979/80 flossen je Einwohner zum Beispiel die höchsten Mittel in die Grenzland- und überwiegend strukturschwachen Regionen. Vgl. 6. ROB Bayern, S. 9 und Anlage 2 sowie Bilanz 1973-1976, S. 7 f.

658) Vgl. Bilanz 1973-1976, S. 7 ff.

659) Vgl. 4. ROB Bayern, S. 43 ff.; 5. ROB Bayern, S. 67 ff.; 6. ROB Bayern, S. 67 ff. Die Bilanz bleibt mit ihren Angaben gänzlich auf der input-Ebene.

660) Ganz selten sind Angaben wie diese zu finden: "Der Anteil der Schüler, die an öffentlichen und privaten Volksschulen in Jahrgangsklassen unterrichtet werden, lag zum Schuljahr 1980/81 in Verwirklichung des Ziels B VI 2.1.1. des LEP bei 98,6 %". Als Ziel sind 100 % angestrebt. Vgl. 6. ROB Bayern, S. 109.

darlegen[661]. Die ROB sind also schwergewichtig als Leistungsberichte konzipiert, die zwei zu verschiedenen Zeitpunkten realisierte Zielgrößen vergleichen, und weniger als Kontrollberichte, die Übereinstimmung und Abweichung von Plan und Realität beurteilen wollen[662]; ein Umstand, der wohl auch damit zusammenhängt, daß das LEPr eigentlich ein "ende-offenes" Programm ist, dessen zeitliche Verwirklichung nicht festliegt. Die identische Gliederung von LEPr, Bilanz und ROB ermöglicht es, die erreichten Versorgungsziele mit den nicht operationalen gesellschaftlichen Zielen in Verbindung zu bringen. Da im Teil D des LEPr allerdings nur die raumwirksamen Investitionen geplant werden, die schließlich zur Erhöhung von Versorgungsgraden führen, gehen die ROB i. d. R. auch nicht auf andere, nicht-investive Aktivitäten ein, die aber ebenfalls zur Verwirklichung von Zielen beitragen können. Dies entspricht jedoch der bisher festzustellenden vorwiegend räumlichen Orientierung des bayerischen Planungssystems, da nicht-investiven Maßnahmen lange Zeit keine direkten räumlichen Wirkungen zugesprochen wurden.

Regionalisierte Angaben finden sich auf der Zielebene des öffentlichen Angebots im gleichen Umfang wie für den Gesamtraum. Sofern der ROB für das ganze Staatsgebiet ein erreichtes Versorgungsziel darstellt, so ist dies üblicherweise auch für jeden der 18 Planungsräume regionalisiert. Ebenso ausführlich beschreiben die ROB die räumlich differenzierte Entwicklung dieser Zielgrößen im jeweiligen Planungszeitraum, indem sie die Ist-Werte am Anfang und am Ende einer Berichtsperiode gegenüberstellen[663].

Beachtung verdient der Versuch im 6. ROB, die tatsächliche Infrastrukturausstattung der zentralen Orte der verschiedenen Stufen mit den im LEPr Bayern geforderten Solleinrichtungen zu vergleichen[664]. Hieraus ergibt sich für jede Zentralitätsstufe und Einrichtung ein Versorgungsgrad, der bei Verwirklichung der raumordnungspolitischen Vorstellungen einen Wert von 100 % erreichen muß. Die Ermittlung eines solchen Ausstattungsniveaus fällt damit in den Bereich der

661) Vgl. zum Beispiel 6. ROB Bayern, S. 107 ff.

662) Sie stellen freilich trotzdem ein Kontroll<u>instrument</u> dar, da sie Vergleiche mit den Planansätzen ermöglichen. Vgl. auch Bilanz 1973-1976, S. 4.

663) Vgl. zum Beispiel 6. ROB Bayern, S. 107 ff., S. 137 ff., S. 150 ff.

664) Vgl. 6. ROB Bayern, S. 25 ff. Ansätze einer solchen Berichterstattung finden sich schon in der Bilanz 1973-1976, S. 11 ff.

Erfolgskontrolle, die das Verhältnis zwischen Soll- und Ist-Größen feststellen will.

(c) Wie der LEP HESSEN'80 so gibt auch das LEPr Bayern der Planung keine operationalen impact oder output objectives vor. In der Kontrollphase entfallen damit zwangsläufig Bewertungen von Planungsergebnissen nach den Effektivitätskriterien, die auf diese beiden Zielebenen zurückgreifen. Unabhängig von solchen fehlenden Führungsgrößen im Langfristplan und im mittelfristigen Teil D des LEPr geben jedoch die ROB gelegentlich Anregungen zur Konkretisierung von Planungszielen auf objectives-Ebene. Sie werden damit ihrer Funktion als Informationsinstrument zur Weiterentwicklung des Planungssystems gerecht. Der 6. ROB erläutert beispielsweise über den Stand der Versorgung mit Kindergärten bzw. Kindergartenplätzen hinaus: "Die Besucherquote der 3 - unter 6jährigen im Kindergarten stieg in allen Regionen und belief sich Ende 1980 landesweit auf rd. 73 %"[665]. Diese Angabe der Besucherquote verweist, da sie die Nutzung des öffentlichen Angebots "Kindergarten" beschreibt, auf die Ebene der Ausbringungsziele. Die ROB konkretisieren ebenfalls Ziele auf der Ebene der output objectives, wenn sie den Planungserfolg im Bereich Erwachsenenbildung neben der angebotenen Veranstaltungs- bzw. Stundenzahl auch anhand der Teilnehmerzahl dieser Kurse darstellen[666].

Da eine erhöhte Nutzung öffentlichen Angebots durch die Bevölkerung nicht alleine schon durch verbesserte Versorgungsgrade zustandekommt, wären Überlegungen im Sinne einer Wirksamkeitskontrolle zu erwarten. Die ROB begnügen sich jedoch, wenn sie finanzielle Aufwendungen, Maßnahmen, erreichte Versorgungslage und, in den genannten Ausnahmefällen, die Benutzerzahlen dem entsprechenden Zielbereich zuordnen, mit der Feststellung, daß etwas geschah und sich etwas veränderte[667]. Der kausale Zusammenhang liegt zwar für die Ausgaben und die Änderung der Versorgungsgrade durch Investitionen nahe, läßt sich allerdings in bezug auf die Nutzung des Angebots durch die Individuen nicht

665) Diese Quote ist außerdem für jede der 18 Planungsregionen verfügbar. Vgl. 6. ROB Bayern, S. 107.

666) Vgl. 5. ROB Bayern, S. 168; 6. ROB Bayern, S. 130.

667) Vgl. zu dieser Unterstellung der Wirksamkeit auch Spehl/Hembach/Bach/Brosi 1981, S. 25.

direkt ableiten. Wirkungsüberlegungen klingen jedoch an, wenn die Bilanz 1973-1976 versucht, mögliche Gründe für Abweichungen von Planungsansätzen anzugeben[668].

(d) Als Ansatz einer administrativen Effizienzkontrolle sind die Berichte über das bayerische Planungssystem selbst anzusehen. Wie die EB zum LEP HESSEN'80, so stellen auch die ROB Bayerns in Abschnitten dar, wie sich die rechtlichen Planungsgrundlagen änderten, welchen Stand die Arbeiten am LEPr (hinsichtlich einer Fortschreibung) und an den Regionalplänen erreicht haben, ob organisatorische Neuregelungen erfolgten, ob Fortschritte in der Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Bundesländern eintraten und welche Auswirkungen hiervon auf das Planungssystem erwartet werden[669].

(e) Die ROB überprüfen schließlich auch die Rahmenbedingungen, unter denen der Planungsprozeß abläuft. Hierzu gehören ganz besonders die Entwicklung der Bevölkerungszahl und -struktur, die Beschäftigten- und Arbeitsplatzentwicklung, die Wirtschaftskraft und die Einkommenssituation der Industriebeschäftigten[670]. Die Bedingungskontrolle geht dabei nicht nur auf eine Vielzahl von Einzeldaten für das Gesamtgebiet Bayerns ein, sondern regionalisiert nahezu sämtliche Angaben für jeden der 18 Planungsräume sowie für die drei aus ihnen gebildeten Regionsgruppen. Die gewonnenen Ergebnisse gehen zum Teil als Basis in die Status-quo-Prognosen zur Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung ein, über deren Methoden und Ergebnisse seit 1980 ebenfalls ausführliche Angaben zu finden sind[671]. Der 6. ROB berichtet außerdem erstmals über die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den zentralen Orten[672].

Den Kontrollmöglichkeiten setzen demnach auch im bayerischen Planungssystem fehlende operationale Planungsziele recht enge Grenzen. Eine Anwendung der Effektivitätskriterien scheitert, da das LEPr weder konkrete Wirkungs- noch Ausbringungsziele vorgibt. Die ROB verzichten darüber hinaus auf Effizienzbe-

668) "Die dabei gewonnenen Erkenntnisse stellen einen wichtigen Beitrag für die weitere Planungsarbeit in allen raumbedeutsamen Fachbereichen dar". Vgl. Bilanz 1973-1976, S. 4.

669) Vgl. 4. ROB Bayern, S. 141 ff.; 5. ROB Bayern, S. 239 ff.; 6. ROB Bayern, S. 185 ff.

670) Vgl. 4. ROB Bayern, S. 16 ff.; 5. ROB Bayern, S. 11 ff.; 6. ROB Bayern, S. 19 ff.

671) Vgl. 5. ROB Bayern, S. 39 ff.; 6. ROB Bayern, S. 47 f.

672) Vgl. 6. ROB Bayern, S. 22 ff.

trachtungen und weitgehend auch auf eine Erfolgskontrolle. Sie dienen vielmehr vorwiegend dazu, die Entwicklung verschiedener Indikatoren im Berichtszeitraum im Sinne eines Leistungsberichtes darzustellen. Als vorbildlich zu bezeichnen ist dabei die detaillierte Gliederung des Inhalts, die sich an den Maßnahmebereichen des LEPr und deren einzelnen Zielen orientiert. Allerdings beschränken sich die Angaben auf investive Projekte. Sowohl in der ausführlichen Regionalisierung aller Ergebnisse als auch in der umfassenden und ebenfalls räumlich differenzierten Bedingungskontrolle unterscheiden sich die ROB Bayerns außerdem positiv von den EB Hessens.

Niedersachsen

Nach § 10 nsROG hat die Landesregierung im Abstand von zwei Jahren dem Landtag über die Ergebnisse räumlicher Planung zu berichten. Die mit einer zeitlichen Verzögerung von einem Jahr veröffentlichten Raumordnungsberichte beziehen sich allerdings derzeit lediglich auf die Ziele des LROPr und gehen weder auf das LEPr Niedersachsen 1985 noch auf die mittelfristigen Planungen ein. Einzig für den ROB 1974 bildeten LROPr und LEPr den Rahmen der angestrebten Entwicklung[673]. Danach sollte 1975 die Kontrolle als letzter Teil des Systems der Landesentwicklungsplanung vorbereitet und ausgebaut werden[674], was jedoch, bedingt durch den Regierungswechsel, nicht mehr zur Verwirklichung kam.

Die niedersächsischen Raumordnungsberichte wenden sich mit ihren Informationen über die räumliche Entwicklung sowie beabsichtigte und durchgeführte Planungen primär an den Landtag. Sie nehmen dabei nicht ausschließlich eine Funktion als Kontrollinstrument ein, sondern sollen dem Parlament insbesondere auch als Entscheidungshilfe bei der Bereitstellung von finanziellen Mitteln zur Verwirklichung raumordnungspolitischer Ziele dienen[675]. Darüber hinaus richten sich die ROB an alle politisch Tätigen, denen sie als "Materialband für die

673) Vgl. ROB Niedersachsen 1974, Einführung, S. 9.

674) So die Aussage von Hogeforster/Waterkamp 1975, S. 402.

675) Vgl. auch ROB Niedersachsen 1970, S. 9.

Landespolitik"[676] eine Informationsgrundlage zur Diskussion der räumlichen Entwicklung bieten wollen. Sie sprechen ebenfalls die niedersächsische Bevölkerung an, deren Mitarbeit bei der Verwirklichung von räumlichen Zielen Voraussetzung ist[677]. In der Phase der Neuaufstellung des LROPr gewann die ex-ante Informationsfunktion der ROB gegenüber der ex-post Kontrollfunktion an Gewicht, da ihr Datenangebot als Basisinformation für den Programmentwurf konzipiert wurde[678].

Nach Erscheinen des LEPr Niedersachsen 1985 bemühte man sich, die Systematik der ROB an die Gliederung des LEPr anzupassen[679]. Wohl wegen der abnehmenden Bedeutung des langfristigen Programms blieb es allerdings bei den Ansätzen im ROB 1974. Die neueren ROB sind zwar ebenfalls nach fachlichen Aufgabenbereichen gegliedert, diese unterscheiden sich jedoch sowohl von denen des LEPr als auch weitgehend von denen der Mittelfristigen Planungen.

(a) Angaben zu den im Berichtszeitraum angefallenen (raumwirksamen) Investitionsaufwendungen sind, im Gegensatz zu den bisher dargestellten Kontrollinstrumenten Hessens und Bayerns, in den ROB Niedersachsens recht pauschal gehalten. Sie sind nicht durchgehend den Ergebnissen des jeweiligen fachlichen Aufgabenbereichs zugeordnet, sondern finden sich zusammengefaßt in einem separaten Abschnitt "Verwaltung und öffentliche Finanzen"[680]. Dieser unterscheidet die finanziellen Mittel in Bundes- und Landesmittel, die jeder Aufgabenbereich beanspruchte, und in Bauinvestitionen der Kommunen. Der ROB 1982 verzichtet außerdem gänzlich auf die Darstellung der finanziellen Belastung, die raumwirksame Aktivitäten verursachten. Ausführlicher als die finanzbezogenen Angaben gehen die ROB auf die damit in Angriff genommenen Projekte in den

676) ROB Niedersachsen 1980, S. 9.

677) Vgl. ROB Niedersachsen 1976, S. 11; ROB Niedersachsen 1978, S. 9; ROB Niedersachsen 1980, S. 9; ROB Niedersachsen 1982, S. 9.

678) Vgl. ROB Niedersachsen 1976, S. 11; ROB Niedersachsen 1980, S. 9.

679) Vgl. ROB Niedersachsen 1974, S. 9.

680) Vgl. ROB Niedersachsen 1974, S. 107 ff.; ROB Niedersachsen 1976, S. 141 ff.; ROB Niedersachsen 1978, S. 174 ff.; ROB Niedersachsen 1980, S. 172 ff.

einzelnen Aufgabenfeldern ein[681]. Sie setzen diese jedoch nicht in Beziehung zum Aufwand, so daß auf der input-Ebene keine Effizienzkontrolle im Sinne der finanziellen input-Effizienz Ez_I stattfindet. Da die ROB über die Verwirklichung des LROPr informieren, dieses jedoch weder finanzielle noch sachliche Plangrößen vorgibt, entfällt auf der input-Ebene zwangsläufig auch eine Erfolgskontrolle, die Ist- und Plangrößen vergleichen soll.

Eine ex-post Regionalisierung der finanziellen Aufwendungen existiert nur hinsichtlich der Bauinvestitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Regierungs- bzw. Verwaltungsbezirke, allerdings nur ansatzweise unterschieden nach einzelnen Aufgabenbereichen[682]. Für die Landesmittel beabsichtigte man im Zusammenhang mit der Mittelfristigen Planung räumlich differenzierte Verwendungsnachweise zu erarbeiten[683]. Wie vorn dargestellt, wurde die räumliche Konkretisierung der Mittelfristigen Planung zwar begonnen, aber nicht weiter ausgebaut, so daß auch die ROB bis heute die Investitionsaufwendungen des Landes nicht regionalisieren können.

(b) Eine Kontrolle des Planungssystems auf der output-Ebene muß aus zwei Gründen unterbleiben. Einerseits formuliert das LEPr Niedersachsen 1985 zwar operationale Ziele der Angebotsebene, auf die sich die ROB jedoch nicht beziehen[684]. Andererseits sind die Ziele des LROPr, die tatsächlich den Rahmen für die Berichte bilden, selbst nicht konkretisiert. Eine zielbezogene Bewertung der Plandurchführung nach den Effizienzaspekten Ez und Ez_P sowie eine Erfolgsbetrachtung von geplanten und realisierten Zielgrößen kann deshalb nicht durchgeführt werden. Die ROB behelfen sich angesichts dieser Problematik mit eigenen Indikatoren, anhand derer sie die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume beschreiben und für die sie in einer Vorausschau gelegentlich auch Zielwerte angeben. Hierbei handelt es sich jedoch allenfalls um konkretisiertes

681) Vgl. ROB Niedersachsen 1974, S. 31 ff.; ROB Niedersachsen 1976, S. 35 ff.; ROB Niedersachsen 1978, S. 55 ff. und S. 79 ff.; ROB Niedersachsen 1980, S. 67 ff. und S. 112 ff.; ROB Niedersachsen 1982, S. 47 ff. und S. 63 ff.

682) Vgl. ROB Niedersachsen 1974, S. 109; ROB Niedersachsen 1976, S. 142; ROB Niedersachsen 1978, S. 176; ROB Niedersachsen 1980, S. 177.

683) Vgl. ROB Niedersachsen 1974, S. 108.

684) Abgesehen von, allerdings wenigen, Verweisen auf Prognosewerte des LEPr. Vgl. zum Beispiel ROB Niedersachsen 1976, S. 81.

öffentliches Angebot, wie zum Beispiel Versorgungsgrade für Kindergartenplätze oder Bücherbestände in Bibliotheken[685], mit dem keine Aussage über eine erwünschte bzw. tatsächliche Nutzung durch die Bevölkerung verbunden ist.

(c) Da die ROB lediglich auf die nicht operationalisierten Ziele des LROPr zurückgreifen, können sie zwangsläufig keine Effektivitätsüberlegungen enthalten. Zu diesem Zweck müßte die Planung über konkrete Wirkungs- oder Ausbringungsziele verfügen. Lediglich in zwei Bereichen beziehen die ROB diese Zielebenen andeutungsweise ein. Mit Hilfe von sog. Erreichbarkeitsanalysen wird seit 1976 versucht festzustellen, unter welchem (Fahrt-)Zeitaufwand der Bevölkerung die Einrichtungen zentraler Orte zur Verfügung stehen[686]. Die Ergebnisse liegen anschließend dem Einsatz des Raumordnungsinstruments der zentralen Orte zugrunde. So folgert der ROB 1978, daß "wegen der in diesen Zahlen zum Ausdruck kommenden Benachteiligung erheblicher Bevölkerungs- und Gebietsteile Niedersachsens ... die Frage der Festlegung zusätzlicher Standorte für oberzentrale Einrichtungen zu überprüfen sein (wird)"[687]. Bei der damit verbundenen Festlegung bestimmter, erwünschter Maximalentfernungen (in Zeiteinheiten) bewegen sich räumliche Planungsentscheidungen auf der Ebene der quasi-objectives, die wohlfahrtssteigernde Effekte schon der Verbesserung der Erreichbarkeit bestimmter Einrichtungen zusprechen.

Ansätze zu einer Wirksamkeitskontrolle finden sich in Niedersachsen gleichfalls mit der Einführung von Modellversuchen. Wie in Hessen, so informieren allerdings auch die niedersächsischen ROB nicht oder nur andeutungsweise über die Ergebnisse dieser Versuche und über Auswirkungen auf die zukünftige Planung[688].

(d) Im ROB 1978 geht die Kontrolle erstmals auch auf Fragen der administrativen Effizienz ein, denen ab 1980 sogar ein eigener Abschnitt "Aufgaben, Instru-

685) Vgl. z. B. ROB Niedersachsen 1980, S. 138 und S. 142. Das Ziel von 1 Buch/Einwohner erwartet nicht, daß dieses auch gelesen wird.

686) Vgl. ROB Niedersachsen 1976, S. 128 ff.; ROB Niedersachsen 1978, S. 19 ff.

687) ROB Niedersachsen 1978, S. 20.

688) Vgl. zum Beispiel zu Modellversuchen im Kulturbereich ROB Niedersachsen 1976, S. 85; ROB Niedersachsen 1978, S. 144; ROB Niedersachsen 1980, S. 144; ROB Niedersachsen 1982, S. 91 f.

mente und Arbeitsgrundlagen der Raumordnung und Landesplanung" gewidmet ist[689]. Dargestellt und begründet werden hier Änderungen im rechtlichen Bereich, die Neugestaltung von Programmen und Plänen (zum Beispiel das neue LROPr), der Stand der Regionalplanung, neue Entwicklungen im raumordnerischen Verständnis sowie Fortschritte in der Kooperation mit Bund und Ländern.

(e) Ähnlich ausführlich wie die bayerischen ROB beschäftigen sich die ROB Niedersachsens seit 1980 mit den Rahmenbedingungen der Planung. Der Bedingungskontrolle unterliegen dabei Daten zur Bevölkerungsentwicklung, zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit und des Arbeitsmarktes sowie spezielle, nur für einzelne Bereiche grundlegende Daten[690]. Die Angaben erfolgen im Hinblick auf die räumlich differenzierte Planung soweit wie möglich regional aufgeschlüsselt. Die Ergebnisse der Bedingungskontrolle bilden den Ausgangspunkt für Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung Niedersachsens[691].

Von allen drei betrachteten Planungssystemen erscheint das Kontrollelement des niedersächsischen am wenigsten ausgebaut. Die ROB gehen lediglich auf die für die abgelaufenen Planungsperioden relevanten raumwirksamen Planungen und Maßnahmen ein, die zur Verwirklichung der Ziele des LROPr beitragen sollen. Da sie sich dabei nicht auf operationale Vorgaben des räumlich orientierten Programms stützen können, bleiben selbst für diesen begrenzten Bereich die Kontrollmöglichkeiten eingeschränkt. Für das LEPr Niedersachsen 1985 und die heute bedeutenderen Mittelfristigen Planungen existiert kein entsprechendes Kontrollinstrument, das sich über eine raumbezogene Betrachtungsweise hinaus mit der Planung und Verwirklichung gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen beschäftigt[692].

689) Vgl. ROB Niedersachsen 1978, S. 13 ff. und S. 45 ff.; ROB Niedersachsen 1980, S. 13 ff.; ROB Niedersachsen 1982, S. 13 ff.

690) Vgl. ROB Niedersachsen 1974, S. 13 ff.; ROB Niedersachsen,1976, S. 15 ff.; ROB Niedersachsen 1978, S. 16 ff. und S. 60 ff.; ROB Niedersachsen 1980, S. 74 ff.; ROB Niedersachsen 1982, S. 51 ff. und Anhang A.

691) Vgl. ROB Niedersachsen 1974, S. 22 ff.; ROB Niedersachsen 1978, S. 15 f.; ROB Niedersachsen 1980, S. 96 ff.

692) So auch Hogeforster/Bullinger 1979, S. 80 f.

V. Integration von Ressourcenplanungen

Staatliche Programme beanspruchen bei ihrer Verwirklichung üblicherweise eine Vielzahl verschiedener Ressourcenarten. Es besteht nicht nur ein Bedarf an monetären Mitteln - die oft ausschließlich gemeint sind, wenn von Ressourcen gesprochen wird - sondern gleichfalls an realen Ressourcen aus dem räumlichen, personellen, organisatorischen und ökologischen Bereich[693]. Zwar lassen sich die physischen Ressourcenarten nahezu alle auch durch Ausgaben, also durch die Inanspruchnahme finanzieller Ressourcen, gewinnen, so daß eine Beschränkung auf diese eine Ressourcenplanung prima vista möglich erscheint. Mit einer Vereinheitlichung in monetären Größen ginge jedoch die spezifische Problematik der Planung gänzlich verloren, da trotz vorhandener finanzieller Mittel die Knappheit jeder einzelnen Ressourcenart die Aufgabenerfüllung gefährden kann[694].

Alle Ressourcen, die die Durchführung öffentlicher Programme ermöglichen, verbinden zwei gemeinsame Eigenschaften. Sie zeichnen sich zunächst generell durch ihre Knappheit aus, die ein intrastaatliches Allokationsproblem zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen des öffentlichen Sektors verursacht. Diese begrenzte Verfügbarkeit schafft gleichfalls ein Konkurrenzverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor, aus dem das gesamtwirtschaftliche Allokationsproblem erwächst[695]. Zweites gemeinsames Kriterium der knappen Ressourcen ist ihr Querschnittscharakter, da alle staatlichen Fachplanungen, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, auf sie zurückgreifen müssen. Die Knappheit begründet dabei die Notwendigkeit einer selektiven, aufgabenübergreifenden, ressourcenorientierten Querschnittsplanung[696].

Schon die Vernachlässigung einer einzigen dieser knappen Ressourcen kann zu

693) Vgl. Becker 1973, S. 139 ff.; Bielenberg/Erbguth 1973, K § 1, Rdnr. 58; Landesplanung in Bayern, S. 12; Waterkamp 1974, S. 21 f.; Wille 1976, S. 433 und FN 15; Wille 1980a, S. 616 f.

694) Personal läßt sich in Löhnen ausdrücken, Boden in Bodenpreisen, Gesetze in Zeitaufwand und damit in Löhnen, Energie in Energiepreisen, Einrichtungen und Maschinen in Kosten. So Wegelin 1978, S. 94. Zu den Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Ressourcen vgl. genauer später unter V.3., V.4. und V.5.

695) Die Allokation im privaten Sektor ergibt sich zwar ebenfalls aus dieser Knappheit, ist jedoch nicht Inhalt öffentlicher Planung. Vgl. Wille 1980a, S. 592 ff.

696) Vgl. Wegelin 1978, S. 94; Wille 1976, S. 433; Wille 1980a, S. 598 und S. 617.

Planungsmißerfolgen führen, so daß die öffentliche Planung möglichst alle in einer aufgaben- bzw. ressortübergreifenden Ressourcenquerschnittsplanung zusammenfassen sollte[697]. Die Integrationsanforderungen erstrecken sich im Rahmen einer iEP dabei in zwei Richtungen. Auf der einen Seite müssen die einzelnen Ressourcenplanungen mit der Aufgabenplanung abgestimmt sein, um die Realitätsnähe der Zielplanung zu sichern und eine programmatisch fundierte, explizite Prioritätensetzung auch in der Ressourcenplanung zu gewährleisten[698]. Die Abstimmung muß überdies für alle Aufgabenbereiche geschehen, um der Gefahr vorzubeugen, daß jene Programme, die nicht mit der Ressourcenquerschnittsplanung integriert sind, von den anderen "ausgebeutet" werden und wegen mangelnder Ressourcenausstattung dann nicht zur Verwirklichung kommen[699]. Andererseits muß die Integration auch eine Koordination zwischen den einzelnen Ressourcenplanungen vorsehen, da gleichfalls wechselseitige Interdependenzen zwischen diesen bestehen[700].

Je nach wirtschaftlicher Lage und öffentlichem Problembewußtsein sind die knappen Ressourcen auch für die öffentliche Planung von unterschiedlichem Interesse. So läßt sich im Zusammenhang mit raumbezogenen Entwicklungsproblemen sogar feststellen, daß das Ziel der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen im Vergleich zur sparsamen Verwendung realer und finanzieller Ressourcen in den Hintergrund tritt[701]. Finanzielle, räumliche und personelle Ressourcenplanungen dürften solchen Bedeutungsschwankungen wohl noch am wenigsten unterliegen. Dagegen gewann die Beschäftigung mit den organisatorischen und besonders den ökologischen Faktoren erst in den letzten Jahren für die öffentlichen Planungen an Bedeutung. Wir wollen deshalb auch diese beiden Bereiche in

697) Vgl. Wille 1976, S. 465.

698) Auch bei Fehlen einer Aufgabenplanung setzt die Ressourcenplanung aufgrund der Knappheit (implizit) Schwerpunkte, denen es jedoch am Zielbezug mangelt. Vgl. Kappert 1980, S. 87; Wille 1980a, S. 598. Zu der Problematik isolierter Aufgaben- bzw. Ressourcenplanung vgl. auch Jochimsen 1972, S. 62 f.

699) Vgl. zum Ausbeutungseffekt der Planung Wille 1980a, S. 603.

700) So war eine Zeitlang festzustellen, daß in der Finanzplanung vorgesehenes qualifiziertes Personal nicht verfügbar war, vgl. Wille 1976, S. 465.

701) So Kappert 1978, S. 149 ff.; Weyl 1983, S. 263.

die Analyse einbeziehen[702].

Da eine iEP sowohl längerfristige Planungsteile als auch eine mittel- bzw. kurzfristige, konkretisierte Durchführungsplanung beinhaltet, stellt sich nicht allein die Frage, in welchem Umfang die verschiedenen Ressourcen den einzelnen Aufgabenbereichen zuzuteilen sind. Langfristig ist ebenso bedeutsam, wie die Bereitstellung der Ressourcen gesichert bzw. den Bedürfnissen angepaßt werden kann[703]. Wir haben die Ressourcenplanungen also nicht nur daraufhin zu untersuchen, in welcher Form sie die knappen Mittel auf die Aufgabenbereiche verteilen, sondern ob sie auch die Beschaffung dieser knappen Ressourcen in ihre Überlegungen einbeziehen.

V.1. Räumliche Ressourcenplanung

Die Planung der realen Ressource "Boden" bzw. "Fläche" nahm schon im Kapitel IV.3.2. breiten Raum ein, weil sie nicht nur als Ressourcen-, sondern auch als Sachplanung anzusehen ist[704]. Da das Konzept der iEP eingangs auf der Grundlage der Raumordnung und Landesplanung entwickelt wurde, erschien uns in diesem Kontext der sachplanerische Teil als räumliche Konkretisierung im Rahmen der Durchführungsplanung vorrangig und die damit erfolgte Vorwegnahme des Ressourcenaspekts berechtigt. Für die Ressource Raum kann deshalb, sofern die Problematik nicht auch unmittelbar den ökologischen Fragenkomplex betrifft, auf den Abschnitt über die räumliche Präzisierung von Planungszielen verwiesen werden.

V.2. Finanzielle Ressourcenplanung

Bei der Erstellung von Plänen der Raumordnung und Landesplanung lehnen die

702) Die Planung von Bau- und Lieferkapazitäten wollen wir, da sie an Bedeutung verloren hat, dagegen vernachlässigen. Vgl Becker 1973, S. 140; Wegelin 1978, S. 94, Wille 1976, S. 433; Wille 1980a, S. 616 f.

703) Vgl Becker 1973, S. 136; Wegelin 1978, S. 94, Wille 1976, S. 456.

704) Nach Wegelin 1978, S. 95.

Planungsträger eine mögliche Berücksichtigung finanzieller Größen meist als Einengung ihres Kreativitätsspielraumes ab[705]. So scheitert die Verwirklichung dieser raumbezogenen, teilweise mit hohem zeitlichen und personellen Aufwand geplanten Programme entweder gänzlich an der späteren Finanzierbarkeit oder ihr Inhalt verlangt in Anbetracht unvorhergesehen hoher Kosten eine Reduzierung[706]. Die Kritik an solchen Plänen richtet sich deshalb primär gegen ineffiziente und ineffektive Planungsergebnisse aufgrund des mangelnden Finanzbezugs[707]. Ohne die anderen Ressourcenaspekte für weniger bedeutend zu halten, wollen wir wegen der engen historischen Beziehung der Planungssysteme der Länder zur Raumordnung zuerst Fragen einer ausgabenorientierten Querschnittsplanung in den Mittelpunkt des Interesses rücken.

Für die Integration finanzieller Aussagen in Plänen und Programmen einer iEP sprechen mehrere Gründe. Sie zwingt die beteiligten Ressorts zunächst, ihre Ziele auf einen realisierbaren Rahmen zu reduzieren und utopische Wünsche zu vermeiden[708], was die Chance einer plangerechten Durchführung von Maßnahmen erhöht[709]. Einige Entwicklungspläne berücksichtigen zwar investive Maßnahmen mit ihrem finanziellen Aufwand, sie dürfen jedoch nicht die mit diesen Investitionen verbundenen Folgelasten und andere finanzwirksame Maßnahmen vernachlässigen, die den künftigen Entscheidungsspielraum ebenfalls einengen[710]. Da die Knappheit monetärer Ressourcen alle Fachressorts trifft, fördert der Zwang zur Beschränkung in den Landesentwicklungsplänen außerdem notwendigerweise die horizontale Koordination zwischen den Ministerien. Erst im Bewußtsein nur begrenzt verfügbarer Ressourcen wird das Erfordernis einer zeit-

705) So schon vorn im Abschnitt I. Vgl. auch Splitt 1980, S. 66.

706) Vgl. Splitt 1980, S. 66.

707) So z. B. schon Wagener 1972, S. 51; Wagener 1973, S. 34 f.; vgl. auch Spiekermann 1981, Vorwort; Splitt 1980, S. 66; Weyl 1969, S. 478; Wille 1976, S. 465.

708) Vgl. Beus 1978, S. 190; Roesler/Stürmer 1975, S. 44; Wille 1980a, S. 617.

709) Allerdings bemerkt Stepper 1983, S. 210, daß schon für Programme, die lediglich Kostenschätzungen, aber keine Aussagen zur Finanzierbarkeit enthalten, eher Haushaltsmittel bewilligt werden.

710) Vgl. Splitt 1980, S. 66 und S. 68.

lichen und sachlichen Schwerpunktsetzung auch auf lange Frist sichtbar[711]. Sofern sich finanzielle Aussagen zudem um die Darstellung der Interdependenzen zwischen den Finanzmitteln bemühen, die zur Zielverwirklichung von den verschiedenen Trägern aufzubringen sind, tragen sie gleichfalls zur vertikalen Koordination von Planungsbeteiligten bei[712]. Wie in Kapitel IV.4. schon verdeutlicht, kommt einer finanziellen Konkretisierung öffentlicher Planung außerdem im Hinblick auf die spätere Kontrolle größere Bedeutung zu[713], weil sich sowohl Vollzugs- als auch Effizienz- und Effektivitätskontrolle an der Höhe des monetären inputs orientieren.

Da die Länder mit der mehrjährigen Finanzplanung bereits über eine ausgabenorientierte Querschnittsplanung verfügen, wollen wir für die Angaben in den Landesentwicklungsplänen wenn nicht Übereinstimmung, so doch wenigstens eine Abstimmung mit den Grundannahmen der Finanzplanung fordern. Eine solche gegenseitige Koordination könnte einerseits zu einer stärkeren Aufgabenbezogenheit der Finanzplanung beitragen[714] und gleichzeitig die Realisierung der in den Landesentwicklungsplänen vorgesehenen Maßnahmen fördern. Die Finanzplanung vermag dabei in ihrer derzeitigen Konzeption, obwohl sie sämtliche vorgesehenen Ausgaben und Einnahmen erfaßt, die Querschnittsplanung im Rahmen des Landesentwicklungsplans aus zwei Gründen nicht zu ersetzen[715]: Erstens findet die räumliche Konkretisierung gesellschaftspolitischer Ziele in der Finanzplanung, deren Entscheidungen sich nicht an räumlichen Aspekten orientieren, nur wenig Niederschlag. Insbesondere sind hier keine Aussagen über regionale Herkunft und regionalen Verbleib finanzieller Ressourcen zu finden[716]. Zweitens sollten die getrennt von Bund, Ländern und Gemeinden erstellten

711) Vgl. Beus 1978, S. 190; Roesler/Stürmer 1975, S. 44; Splitt 1980, S. 67; Waterkamp 1975, S. 642. Die Finanzplanung alleine erfüllt zwangsläufig ebenfalls eine Koordinationsfunktion, da die Ausgabenwünsche immer größer als die verfügbaren Mittel sind, so Wille 1980a, S. 598.

712) Vgl. Beus 1980, S. 190.

713) Vgl. auch Beus 1980, S. 191.

714) Zu den Mängeln der Finanzplanung, auf die wir hier nicht eingehen wollen, vgl. z. B. Jooss 1978, S. 4 ff.; Spiekermann 1981, S. 6 f.; Wegelin 1978, S. 97 f.; Wille 1976, S. 443 ff.; Wille 1980a, S. 603 ff.

715) Vgl. auch Beus 1978, S. 187 f.

716) Vgl. Beus 1978, S. 76 f.; Spiekermann 1981, S. 1 ff.; Wille 1976, S. 465.

Finanzpläne zwar einer gegenseitigen Abstimmung unterliegen[717]; dies bedeutet jedoch nicht, daß sie jeweils auf den Beitrag aller Finanzierungsträger eingehen, der bei der üblichen Mischfinanzierung zur vollständigen Finanzierung allokativer Ziele erwartet wird. Den Finanzierungsrechnungen der Landesentwicklungspläne fällt deshalb die Aufgabe zu, den finanziellen Rahmen zielorientiert räumlich zu disaggregieren und außerdem den Umfang der erforderlichen Komplementärmittel verschiedener anderer Finanzierungsträger auszuweisen.

Da der Planungshorizont der Finanzplanung nicht über fünf Jahre hinausgeht, die Rahmenpläne der iEP aber meist einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren abdekken, ist eine langfristige Abstimmung zwischen beiden Planungsinstrumenten technisch unmöglich. Um jedoch eine zielbezogene Schwerpunktsetzung zu gewährleisten, bleibt es unerläßlich, schon langfristig, wenn auch nicht detailliert, erforderliche und voraussichtlich zur Verfügung stehende Finanzmittel in den Landesentwicklungplänen abzuschätzen[718]. Mittelfristig sind finanzielle Aussagen mit größerer Sicherheit möglich, so daß sich hier eine Koordination von Finanzplanung und DFA anbietet[719].

Die drei realen Planungssysteme sollen deshalb im folgenden daraufhin untersucht werden, inwieweit sie überhaupt (lang- und mittelfristig) finanzielle Aussagen einschließen, in welchem Umfang sie diese regional und nach unterschiedlichen Finanzierungsträgern differenzieren und ob diese Angaben mit der eigentlichen Finanzplanung harmonieren.

Hessen

Der Rahmenplan des LEP HESSEN'80 für die Jahre 1970-1985 soll, als "solide Planung", Finanzierungsrahmen, -quellen und -träger der Aufwendungen im gesamten Planungszeitraum enthalten[720]. Dementsprechend finden sich neben den

717) Inwieweit dies der Fall ist vgl. Wille 1976, S. 440 und S. 448 und auch Wille 1980a, S. 602 f.

718) Vgl. Beus 1978, S. 191 f.; Splitt 1981, S. 67.

719) So Beus 1978, S. 92; Aussprache zu Heigl 1973a, S. 105; Hogeforster/Waterkamp 1975, S. 397 f.

720) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. V.

durchzuführenden (raumrelevanten) Investitionen auch die dazu erforderlichen Aufwendungen für jeden Aufgabenbereich und dessen Projektgruppen. In diesen Angaben sind jedoch nicht die entstehenden Folgekosten[721] und andere, durch nicht-investive, aber finanzwirksame Maßnahmen anfallenden Belastungen berücksichtigt. Bei den innerhalb der 15-jährigen Planungsperiode insgesamt aufzubringenden Finanzmitteln differenziert der Rahmenplan nach Anteilen, die das Land, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstige Träger (Bund, EG, Private usw.) beisteuern sollen[722]. Räumlich aufgeschlüsselt für die damaligen sechs Planungsregionen sind lediglich die Landesmittel bezüglich jedes Investitionsbereiches[723].

Zur Aufbringung der benötigten finanziellen Ressourcen durch die verschiedenen Träger bemerkt der LEP, daß man deren individuelle Belastbarkeit in Rechnung gestellt habe und davon ausgehe, daß jeder an die Grenzen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit gehe[724]. Den Finanzierungsspielraum des Landes für den Zeitraum bis 1985, der sich aus der Differenz aus erwarteten Einnahmen und Ausgaben ergibt, und die danach zusätzlich am Kreditmarkt zu beschaffenden Mittel werden aufgrund volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und Prognosen abgeschätzt[725]. Größerer Unsicherheitsfaktor in der Finanzierungsrechnung sind die Komplementärmittel anderer Träger. Die Landesregierung ist allerdings zuversichtlich, daß der Aufwand für die Gemeinden zu bewältigen, die Finanzierung durch EG und Bund gesichert ist und die Landeszuschüsse für private Projekte als Anreize groß genug sind, um die erwarteten Aktivitäten auch hier auszulösen[726]. Da für die Berechnungen des Rahmenplanes ausdrücklich keine Verbindungen zur mittelfristigen Finanzplanung angestrebt waren, erfolgte die Finanzierungsrechnung zu konstanten Preisen bei nur realem Wachstum des Sozialprodukts. Werte für die einzelnen Jahre können - und sollen - aus diesem

721) So HESSEN'80, Heft 1, S. 84.

722) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 47 ff. und Tabellen 12, 13; zu Korrekturen der Angaben vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 3.

723) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 70 ff. und Tabellen 14-16.

724) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 83.

725) Vgl. zur genauen Vorgehensweise HESSEN'80, Heft 1, S. 84.

726) Vgl. HESSEN '80, Heft 1, S. 83 f; zu Korrekturen vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 4.

Grund nicht entnommen werden[727].

Im Gegensatz dazu sind die Finanzierungsrechnungen der beiden DFA nach eigenen Angaben mit der Finanzplanung abgestimmt[728]. Dies ist möglich, weil die DFA die Investitionskosten in jeweiligen Preisen angeben. Grundlage der Finanzierungsrechnungen bilden dementsprechend die Finanzplanung 1970-1974 für den DFA 1971-1974 bzw. die Finanzplanung 1973-1977 für den DFA 1975-1978[729]. Die nicht deckungsgleichen Planungsperioden erschweren einen Vergleich zwischen den finanziellen Angaben der DFA und der Finanzpläne - zumal der LEP nicht alle Investitionen des Landes anführt und die Finanzplanung die raumwirksamen Investitionen nur global ausweist. Ab 1976 gehen die Finanzpläne auf den Aufwand des LEP überhaupt nicht mehr gesondert ein[730].

Wie der Rahmenplan so geben auch die DFA für den jeweiligen Planungszeitraum den erforderlichen Gesamtaufwand eines jeden Investitionsbereiches und dessen einzelner Projektgruppen an[731]. Sie berücksichtigen dabei gleichfalls nur die direkten Kosten, die durch die infrastrukturelle Investitionstätigkeit entstehen. Folgekosten als damit verbundene fortdauernde Belastungen des Landes sowie andere Ausgaben werden nicht ausgewiesen[732]. Allerdings betont der zweite DFA, daß die Realisierbarkeit aller, auch der nichtinvestiven Maßnahmen überprüft und in der Finanzplanung abgesichert sei[733]. Durch den 1974 veröffentlichten Personalentwicklungsplan erhoffte sich die Landesregierung zudem eine deutliche Verbesserung der Finanzierungsrechnung, weil er einen wesentli-

727) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 84.

728) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 84; HESSEN'80, Heft 2, S. V, S. 6 und S. 73; HESSEN'80, Heft 4, S. VII, S. 34 und S. 109. Gesetzlich vorgeschrieben ist diese Verknüpfung nicht.

729) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 73; HESSEN'80, Heft 4, S. 109.

730) Vgl. Finanzplan Hessen 1970-1974, S. 16 und Anlage 4; Finanzplan Hessen 1973-1977, S. 7 f. und S. 20; Gresser 1974, S. 67 f. und S. 202 f.; Spiekermann 1981, S. 9 ff.
Wolf 1980, S. 82 erwartet nach einer Fortschreibung des LEP eine Wiederaufnahme der Koordinierung.

731) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 37 ff. und Tabelle 4; HESSEN'80, Heft 4, S. 45 ff. und Tabelle 4.

732) So HESSEN'80, Heft 2, S. 73; HESSEN'80, Heft 4, S. 45. Offensichtlich kann die Frage nach den fortdauernden Belastungen immer noch nicht beantwortet werden. Vgl. zu Bemühungen um Anhaltswerte schon im Großen Hessenplan, Heft 2, S. 63 ff.

733) So HESSEN'80, Heft 4, S. VII und S. 109. So auch der Eindruck im Finanzplan Hessen 1973-1977, S. 7 und S. 16.

chen Teil der erwarteten nichtinvestiven Aufwendungen erfaßt. Eine ausdrückliche Zuordnung von personellen Folgekosten und einzelnen investiven Maßnahmen erfolgt dort jedoch nicht[734].

In Anlehnung an den Rahmenplan gliedern auch die DFA den in vier Jahren erforderlichen Gesamtaufwand nach Anteilen der einzelnen Finanzierungsträger auf und weisen neben dem Landesbeitrag, dem Beitrag der Gemeinden und sonstigen Beiträgen den des Bundes gesondert aus[735]. Der jeweilige Umfang der Beteiligung ist laut Aussagen des zweiten DFA mit den finanziellen Möglichkeiten der Planungsträger abgestimmt, so daß man deren Mitwirkung für wahrscheinlich hielt[736]. Lediglich die Landesmittel - aufgegliedert nach Investitionsbereichen und deren Projektgruppen - werden nicht nur für den gesamten Zeitraum, sondern auch für jedes Planungsjahr separat abgeschätzt[737]. Ebenfalls ausschließlich die Landesmittel geben die DFA für die sechs Planungsräume regionalisiert an[738].

Das hessische Planungssystem bemüht sich demnach mittelfristig um die Übereinstimmung der finanziellen Angaben des LEP und der Finanzplanung. Ob jedoch der zum Teil über den Planansatz hinaus realisierte Mitteleinsatz den Erfolg dieser Bestrebungen anzeigt, erscheint fraglich, denn der LEP konkretisiert finanziell nur die raumwirksamen Investitionen. So ist denkbar, daß diese zwar durchgeführt wurden, außerhalb des LEP beabsichtigte Maßnahmen jedoch unterblieben[739]. Darüber hinaus bleibt der Zusammenhang zu den Folgekosten der Projekte des LEP unklar, da der PersonalEP zwar solche Belastungen erfaßt, aber eine direkte Zuordnung nicht vornimmt. Größte Unsicherheit besteht sicherlich in Bezug auf das Eintreffen der "Sonstigen Mittel", für deren Einsatz das

734) Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. VII, S. 33 und S. 109. Siehe auch ausführlicher später unter V.3. Kritisch hierzu Gresser 1974, S. 67 und S. 202 f.

735) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 37 ff. und Tabellen 4-7; HESSEN'80, Heft 4, S. 45 ff. und Tabellen 4-7.

736) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 73; HESSEN'80, Heft 4, S. VII und S. 33.

737) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 74 ff. und Tabelle 12; HESSEN'80, Heft 4, S. 109 ff. und Tabelle 12.

738) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 56 ff. und Tabellen 8-11; HESSEN'80, Heft 4, S. 87 ff. und Tabellen 8-11.

739) So auch Gresser 1974, S. 67 f. und S. 202 f.

Land nur Anreize geben kann. Ihre Berücksichtigung übt jedoch möglicherweise eine Signalwirkung auf die anderen Finanzierungsträger aus.

Bayern

Im Gegensatz zum Rahmenplan des LEP HESSEN'80 vermeidet das langfristige LEPr Bayern aus Unsicherheitsgründen Aussagen über erwartete Belastungen und die Art ihrer Finanzierung. Das bayerische Planungssystem verwies in diese Aufgabe ausschließlich die Teile D des LEPr. Für die raumwirksamen Investitionen jedes Maßnahmenbereichs und dessen Unterbereiche geben diese mittelfristigen Teile des LEPr den Gesamtaufwand in der jeweils 4-jährigen Planungsperiode an. Zu dieser Summe sollen Land, Bund, Kommunen und Sonstige (z. B. Private, freigemeinnützige und kirchliche Stellen), deren erforderliche Anteile getrennt ausgewiesen sind, beitragen. Eingang finden in diese Aufstellung alle raumwirksamen Investitionsmaßnahmen, die mit öffentlichen Haushaltsmitteln voll oder zu einem erheblichen Teil mitfinanziert werden[740]. Die angegebenen Kosten schließen weder Folgelasten, die die raumwirksamen Investitionen verursachen, noch andere finanzielle Belastungen ein[741]. Teil D vernachlässigt darüber hinaus, obwohl er ausdrücklich auf die raumwirksamen Investitionen ausgerichtet ist, die finanziellen Auswirkungen von Verwaltungsinvestitionen und von Investitionen von unter 1 Mio. DM, um das LEPr nicht zu überlasten. Nicht enthalten sind ebenfalls Mittel, deren Einsatz stark von konjunkturellen Entwicklungen abhängt, wie zum Beispiel der finanzielle Aufwand für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Investitionszulagen[742].

740) Vgl. LEPr Bayern: Teil D 1973-1976, S. 1191 ff. und S. 1208 ff.; Teil D 1977-1980, S. 11 und S. 17 ff.; Teil D 1979-1982, S. 15 ff. und S. 58 ff.; Teil D 1981-1984, S. 16 ff. und S. 60 ff. Zu den Landesmitteln zählen direkte Förderungsmittel wie Investitionszuweisungen, Zuschüsse und Darlehen, und sonstige, indirekte wie Zinsverbilligungszuschüsse und Tilgungshilfen. Anstelle dieser indirekten Förderungsmittel weist Teil D das zinsverbilligte Darlehensvolumen aus, das außerdem gesondert (in Klammern) erfaßt ist. Dieselbe Regelung gilt für die Bundesmittel. Vgl. LEPr Bayern, zum Beispiel Teil D 1973-1976, S. 1193 f. und Teil D 1977-1980, S. 13 f.

741) Vgl. auch LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, S. 15 und Finanzplan Bayern 1982-1986, S. 38.

742) Vgl. LEPr Bayern: Teil D 1973-1976, S. 1191 und S. 1195; Teil D 1977-1980, S. 11 und S. 15; Teil D 1979-1982, S. 9; Teil D 1981-1984, S. 9. Kritisch zu diesem Verfahren Comes/Struff 1980, S. 74 f.

Rund zwei Drittel des jeweils ausgewiesenen Gesamtinvestitionsaufwandes kann Teil D ex ante regionalisieren. Die Aufgliederung geht dabei über alle 18 Planungsregionen, Maßnahmegruppen und beteiligten Finanzierungsträger[743]. Sie umfaßt ab 1979 außerdem eine Darstellung der räumlichen Verteilung der Fördermittel auf die nach strukturellen Gesichtspunkten gebildeten drei Regionsgruppen "Regionen mit großen Verdichtungsräumen", "Grenzland- und überwiegend strukturschwache Regionen", "Sonstige ländliche Regionen", und zwar ebenfalls disaggregiert bis zu den Maßnahmegruppen und nach Finanzierungsträgern[744].

Um die Aufbringung der Landesmittel sicherzustellen und bloße Wunschvorstellungen zu vermeiden, stützt sich Teil D des LEPr Bayern auf den Finanzierungsrahmen, den die mittelfristige Finanzplanung vorgibt, obwohl eine Verknüpfung gesetzlich nicht vorgeschrieben ist. So liegt Teil D 1977-1980 die Finanzplanung des Freistaats Bayern, Stand Februar 1977 zugrunde, Teil D 1979-1982 entnimmt den Finanzierungsrahmen dem Finanzplan 1978-1982 und für Teil D 1981-1984 waren die Ansätze der Finanzplanungen 1980-1984 bzw. 1981-1985 maßgebend[745]. Andererseits verweisen die Finanzpläne bei der Darstellung der Investitionsprogramme auf die landespolitischen Zielsetzungen des LEPr Bayern und zur Regionalisierung der Mittel auf dessen Teil D, so daß im Investitionsbereich zwischen LEPr Bayern und Finanzplanung eine Abstimmung erwartet werden kann[746].

Für die Mittel, die bei Mischfinanzierungen von anderen Trägern aufgebracht werden sollen, besitzt die Finanzplanung des Landes jedoch keine Aussagekraft. Vor allem bezüglich der Anteile von privaten, gemeinnützigen und kommunalen Trägern und insbesondere für die regionale Darstellung muß das LEPr hier auf Schätzungen zurückgreifen, die jedoch einer laufenden Überprüfung unterliegen.

743) Für 1979-1982 konnten 74 % des Gesamtaufwandes und 81 % der Landes- und Bundesmittel nach Regionen aufgegliedert werden. Vgl. LEPr Bayern 1979-1982, S. 17 f. Zu Beispielen vgl. LEPr Bayern, Teil D 1973-1976, S. 1227 ff.; Teil D 1977-1980, S. 41 ff.; Teil D 1979-1982, S. 65 ff.; Teil D 1981-1984, S. 93 ff.

744) Vgl. LEPr Bayern, Teil D 1979-1982, S. 17 ff.; Teil D 1981-1984, S. 21 ff.

745) Vgl. LEPr Bayern, Teil D 1973-1976, S. 1191; Teil D 1977-1980, S. 9 und S. 12; Teil D 1979-1982, S. 10; Teil D 1981-1984, S. 10. So auch Landesplanung in Bayern, S. 30.

746) Vgl. zum Beispiel Finanzplan Bayern 1981-1985, S. 39 und Finanzplan Bayern 1982-1986, S. 38. Diese Abstimmung bestätigt Jooss 1982, S. 73.

Unsicherheit über die Höhe dieser Komplementärmittel besteht besonders deshalb, weil die Verwirklichung eines Großteils der Vorhaben von der Bereitschaft dieser Träger abhängt, die Investitionen durchzuführen und die erforderlichen Eigenmittel aufzubringen[747]. Abgesehen von der allerdings kaum vermeidbaren Unsicherheit bei der Feststellung der Finanzierungsanteile kann diese Aufgliederung, die bis in die Maßnahmengruppen der Regionen reicht, als vorbildlich gelten. Bayern ist das einzige Bundesland, das sich um eine derart ausführliche ex-ante Regionalisierung von Finanzierungsanteilen aller Träger bemüht, die sich zudem in den ex-post Berichten fortsetzt[748]. Man sieht Teil D des LEPr deshalb auch als Voraussetzung einer späteren Ergebniskontrolle an[749]. Im Gegensatz zu den Absichten Hessens, die finanziellen Angaben auch auf nichtinvestive, beispielsweise die Personalkosten, auszudehnen, finden im Rahmen des LEPr Bayern, Teil D jedoch ausschließlich die raumwirksamen Investitionen Berücksichtigung. Ein wesentlicher Teil finanzwirksamer Aktivitäten des Landes, von denen wiederum manche raumwirksamen Charakter besitzen, wird in diesem Zusammenhang also nicht erfaßt.

Niedersachsen

Das langfristige Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" weist für jedes Aufgabenfeld und dessen Maßnahmebündel in einer Finanzübersicht die aufzubringenden Mittel auf. Hierbei unterteilt es den gesamten Planungszeitraum in zwei Perioden 1974-1978 und 1979-1985, für die jeweils, aufgrund unterschiedlicher Einschätzung der Finanzentwicklung des Landes, drei Varianten errechnet wurden[750]. Die Ermittlung der Finanzaufwendungen bis 1985 erfolgt außerdem sowohl zu konstanten als auch zu relativen Preisen, um die Auswir-

747) Vgl. zum Beispiel LEPr Bayern, Teil D 1977-1980, S. 9, S. 15, S. 17 und S. 41; Teil D 1981-1984, S. 13. Vgl. auch Comes/Struff 1980, S. 81; Jooss 1978, S. 6 und S. 16a; Streibl 1975, S. 54.

748) Jooss 1978, S. 18 weist "mit gewissem Stolz" darauf hin. Vgl. hierzu auch vorn Abschnitt IV.4., Bayern.

749) So LEPr Bayern, Teil D 1979-1982, S. 9.

750) Vgl. die Beschreibung der methodischen Grundsätze der Aufgabenplanung in Niedersachsen 1985, S. 136 und für Beispiele S. 137 ff.

kungen von Verschiebungen der Preisstruktur deutlich machen zu können[751]. Im Gegensatz zu den beiden bisher dargestellten Planungssystemen versucht das niedersächsische alle, nicht nur die investiven Aufwendungen zu erfassen. Sofern diese nicht innerhalb der Aufgabenfelder Berücksichtigung finden, führt sie das LEPr als Gemeinkosten im sonstigen Bereich auf, der die Ausgaben für die Beamtenversorgung, für den Schuldendienst, zentrale Institutionen und die Ressortgemeinkosten beinhaltet[752]. Ähnlich wie der LEP HESSEN'80 und das LEPr Bayern geht auch Niedersachsen 1985 auf die Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Bund, Land, Kommunen und sonstigen Trägern ein, indem es den Mitteln von Bund und Land "nachrichtlich" den abgeschätzten Beitrag von Kommunen und Dritten in der Finanzübersicht zu konstanten Preisen gegenübergestellt[753]. Regionalisierte Angaben finden sich weder für die Landesmittel noch für die übrigen aufzubringenden Finanzmittel.

Das Kapitel 3 des LEPr "Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben" ermittelt den bis 1985 verfügbaren Finanzrahmen des Landes Niedersachsen, um zu gewährleisten, daß das Programm auch finanzierbar ist[754]. Dieser orientiert sich letztendlich am Bruttoinlandsprodukt, da langfristig keine detaillierten Schätzungen der Einnahmen durchführbar seien. Daneben wird allerdings in Einnahmeschätzungen analysiert, inwieweit dieser Finanzrahmen bei Konstanz des geltenden Rechts zu erreichen ist, bzw. welche Änderungen notwendig sind, um den erwarteten Anteil am BIP zu realisieren[755]. Der ausgewiesene Finanzrahmen stimmt letztendlich mit der Summe aller in der Aufgabenplanung jeweils ausgewählten Varianten überein[756]. Um auch hinsichtlich der finanziellen Belastbarkeit der Gemeinden über etwas mehr Sicherheit zu verfügen, bezieht die Analyse der Einnahmen- und Ausgabenstruktur die kommuna-

751) So die Aussage in Niedersachsen 1985, S. 132. Siehe auch dort die entsprechenden Meßziffern, die der Umrechnung der konstanten in relative Preise zugrunde liegen.

752) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 535 ff. So auch Hogeforster/Waterkamp 1975, S. 399.

753) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 113 und S. 136.

754) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 113.Der Länderausschuß des Arbeitskreises "Mittelfristige Steuerschätzungen", der das erwartete Steuervolumen abschätzt, regionalisiert das Gesamtaufkommen der Ländersteuern. Diese Ergebnisse bilden den Orientierungsrahmen für die eigenen Steuervorausschätzungen der Bundesländer. Vgl. Wille 1984b, S. 299.

755) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 119 ff. Hierzu auch Kappert 1980, S. 91.

756) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 563.

len Mittel ebenfalls ein[757].

Weiter als in Hessen und Bayern ist in Niedersachsen die mittelfristige Abstimmung zwischen Finanz- und Aufgabenplanung ausgebaut. Beide sind in den Mittelfristigen Planungen mit "dualem Charakter"[758] zusammengefaßt und gehen in ihren Aussagen von einem einheitlichen Datenstamm aus[759]. Um dem Doppelcharakter - einerseits Konsolidierung, andererseits Nachfragestützung - gerecht zu werden, bedienen sich die Finanzierungsrechnungen der mittelfristigen Aufgabenplanung zweier alternativer Finanzierungsrahmen P 1 und P 2. P 1 ist aus der Finanzplanung entnommen und orientiert sich an der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion der Bundesregierung und den Eckdaten des Finanzplanungsrates. Dieser Ausgaberahmen kommt dann zur Anwendung, wenn eine stetige wirtschaftliche Entwicklung zu erwarten ist. Inbesondere liegen ihm die finanzpolitischen Ziele der Haushaltskonsolidierung und der Senkung des konjunkturell erhöhten Staatsanteils zugrunde. P 2 weist dagegen höhere Ausgabenansätze aus und war zunächst eng an die Zielprojektionen des Landesentwicklungsprogramms angelehnt[760]. Spätere Mittelfristige Planungen betonen gegenüber der Ausrichtung an den Zielen der Landesentwicklung vorrangig die Bedeutung von P 2 als "Schubladenprogramm", das eine "schnelle Aktion" auf konjunkturelle Abschwünge erlaubt und deshalb Programme zur Arbeitsbeschaffung, Strukturprogramme sowie zusätzliche Investitionsanreize vorsieht[761].

Wie der Langfristplan so beinhalten auch die Mittelfristigen Planungen alle voraussichtlich anfallenden Ausgaben eines jeden Aufgabenbereiches und seiner Maßnahmebündel (jeweils für P 1 und P 2), die in die Zuständigkeit des Landes fallen oder für die es die finanzielle Mitverantwortung trägt[762]. Die Berechnun-

757) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 114 ff.

758) Vgl. Mittelfristige Planung 1979-1983, S. 1.

759) Vgl. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3. Wir wollen auf die speziellen finanzplanerischen Aussagen nicht eingehen und nur, falls nötig, auf die entsprechenden Stellen verweisen.

760) Vgl. auch Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3 und S. 6; vgl. auch Kappert 1980, S. 93.

761) Vgl. Mittelfristige Planung 1975-1979, S. 13; Mittelfristige Planung 1976-1980, S. 13 ff. und S. 37; Mittelfristige Planung 1978-1982, S. 10; Mittelfristige Planung 1979-1983, S. 2 und S. 16; Mittelfristige Planung 1982-1986, S. 6.

762) Vgl. zum Beispiel Mittelfristige Planung 1979-1983, S. 1; vgl. auch Hogeforster/Waterkamp 1975, S. 400.

gen der Gesamtkosten und des jährlichen Mitteleinsatzes gehen dabei jeweils von den Ansätzen des zuletzt beschlossenen Jahreshaushaltes aus und reichen insgesamt, der Finanzplanung entsprechend, über fünf Jahre. Ausgaben, die darüber hinaus zu erwarten, aber nicht einzelnen Aufgaben zuzuordnen sind, faßt ein Abschnitt "Sonstige Bereiche" zusammen. In der Mittelfristigen Planung 1974-1978 konnten so 80 % der Landesmittel in die Aufgabenbereiche eingegliedert werden, 20 % verteilen sich auf die verschiedenen sonstigen Bereiche[763]. In speziellen Querschnittsdarstellungen informieren die Mittelfristigen Planungen zudem über die in den Aufgabenfeldern enthaltenen Investitions- und Personalkosten sowie seit 1979 auch über die Subventionen.

Da die Finanzplanung lediglich auf die Landesmittel eingeht, erstrecken sich die ersten Aufgabenplanungen im Rahmen der Mittelfristigen Planungen gleichfalls nur auf diese. Mit der Mittelfristigen Planung 1976-1980 erfolgt jedoch innerhalb der Finanzierungsübersichten der Aufgabenfelder nachrichtlich ein getrennter Ausweis der in den Maßnahmebündeln enthaltenen, geplanten Zuweisungen des Landes an die Kommunen und sonstige Träger sowie eine Schätzung der von diesen zusätzlich aufzubringenden Mittel[764]. Im Gegensatz zu den DFA Hessens und zu den Teilen D des LEPr Bayern nehmen die Mittelfristigen Planungen jedoch keinerlei Regionalisierung der geplanten Aufwendungen vor. Eine beabsichtigte Weiterentwicklung des Planungssystems in diese Richtung ist bis heute unterblieben[765].

Nachdem die Mittelfristigen Planungen 1980-1984 und 1981-1985 die Alternativrechnungen P 1 und P 2 wegen der strikten Konsolidierungspolitik nicht mehr fortführten[766], sondern sich auch für die Aufgabenplanung ausschließlich an P 1 orientierten, wurde die Finanzierungsrechnung 1982 gänzlich neu gestaltet. Die Mittelfristige Planung 1982-1986 geht zwar weiterhin von einem einheitlichen Finanzrahmen aus, weist den einzelnen Maßnahmebündeln jedoch keine globale Summe mehr zu, sondern bestimmt zunächst die schon feststehenden Rechtsver-

763) So Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 39. Diese sonstigen Bereiche, z. B. die Ressortgemeinkosten, sind nicht durchgeplant, sondern von vorn herein mit bestimmten Anteilen in Abzug gebracht, vgl. Kappert 1980, S. 87 f.

764) Vgl. Mittelfristige Planung 1976-1980, S. 38.

765) Vgl. Mittelfristige Planung 1978-1982, S. 41.

766) So Mittelfristige Planung 1980-1984, S. 13.

pflichtungen, ermittelt dann die aus den beiden ersten Planungsjahren sich ergebenden Neuverpflichtungen für die drei folgenden und verteilt den restlichen Finanzierungsspielraum entsprechend den schwerpunktartigen Vorstellungen auf die Maßnahmebündel[767]. Diese Darstellung bezieht sich allerdings nur auf die Landesmittel. Zusätzlich erforderliche Mittel anderer Träger und die Zuschüsse des Landes an Kommunen und sonstige Träger weisen die Finanzierungsrechnungen der mittelfristigen Aufgabenplanung seit 1982 nicht mehr aus[768]. Statt dessen fassen jedoch die Mittelfristigen Planungen schon seit 1980 die Zahlungen an den kommunalen Bereich im Abschnitt über die Querschnittsdarstellungen nach Aufgabenfeldern und Maßnahmearten für jedes Planungsjahr tabellarisch zusammen. Die darüber hinaus notwendigen Komplementärmittel dieser Träger finden in diesem Rahmen keine Berücksichtigung.

Die mittelfristige Abstimmung von Finanz- und Aufgabenplanung ist im niedersächsischen Planungssystem demnach am weitesten ausgebaut. Leider sind seit 1980 die Alternativrechnungen P 1 und P 2 entfallen, so daß eine rasche Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen, auf die auch die Varianten des Langfristplanes abzielten, nicht mehr möglich ist. Hier hat sich wohl die Finanzplanung eine Vorrangstellung verschafft, zumal die Aufgabenplanung neben den Landesmitteln auch keine anderen mehr ausweist und eine regionale Aufschlüsselung wenigstens dieser Mittel ebenfalls nicht in Aussicht steht.

V. 3. Personelle Ressourcenplanung

Eine weitere Ressourcenart, die fast alle öffentlichen Aufgabenbereiche beanspruchen, sind die personellen Ressourcen[769]. Sie besitzen daher ebenfalls Querschnittscharakter für die Aktivitäten des öffentlichen Sektors[770]. Ihre Knappheit resultiert aus mehreren Aspekten, die zudem je nach konjunktureller Lage unter-

767) Vgl. Mittelfristige Planung 1982-1986, S. 7. Ein solches Vorgehen findet sich schon von Anfang an für den finanzplanerischen Teil der Mittelfristigen Planungen. Seit 1982 hat diese Darstellungsweise dann explizit in die Aufgabenplanung Eingang gefunden.

768) Vgl. Mittelfristige Planung 1982-1986, S. 24 ff.

769) In manchen Bereichen vielleicht die wichtigste, vgl. Laux 1976, S. 137.

770) Vgl. auch Laux 1976, S. 140; Wille 1976, S. 465.

schiedlich bedeutsam sind[771]. Zunächst kann sich im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Allokation ein Konkurrenzverhältnis zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor bei der Personalbeschaffung ergeben. Besonders in Ballungsgebieten, wo das Lohn- und Gehaltsniveau in der Privatwirtschaft häufig über dem Durchschnitt liegt, sah sich der öffentliche Arbeitgeber in der Vergangenheit (etwa bis 1974) häufig durch die staatliche Besoldungs- und Tarifpolitik benachteiligt[772].

Das zweite Knappheitsproblem betrifft Staat und Privatwirtschaft gleichermaßen. Selbst wenn zahlenmäßig ein Ausgleich besteht zwischen der Anzahl der Erwerbstätigen und der zur Verfügung stehenden Stellenzahl, ist es möglich, daß Stellen trotz Bereitstellung von Finanzmitteln unbesetzt bleiben, wenn Personal nicht mit der erforderlichen Ausbildung zur Verfügung steht[773]. Dieser qualitative Aspekt kann vor allem durch technische Weiterentwicklungen (Beispiel: Computereinsatz), aber auch bei Schwerpunktverlagerungen im öffentlichen Aufgabenbereich (Beispiel: Umweltbereich) Bedeutung erlangen. Er wiegt deshalb besonders schwer, weil eine qualitative Anpassung, selbst wenn der Bedarf erkannt ist, aufgrund der notwendigen Ausbildungszeiten nur längerfristig möglich ist[774].

In der heutigen Situation der öffentlichen Hand kommt den personellen Ressourcen am ehesten aus finanziellen Knappheitsgründen Bedeutung zu. Der Anteil der Personalausgaben am öffentlichen Finanzvolumen hat bis vor kurzem vor allem in den Ländern, nicht zuletzt durch die schon erwähnten Folgelasten vieler Investitionsprojekte, ständig zugenommen[775]. Die in der Folge eingeleiteten Sparmaßnahmen schaffen zu den beiden eingangs genannten Umständen eine zusätzliche Knappheit im Personalbereich, die ein intrastaatliches Allokations-

771) So Becker 1973, S. 138.

772) Vgl. Becker 1973, S. 140 f.

773) So auch Becker 1973, S. 141; Wille 1980a, S. 617. In dieser Situation sah sich der öffentliche Arbeitgeber in der Vergangenheit öfters, vgl. auch Wille 1976, S. 465.

774) Vgl. Becker 1973, S. 141; Wille 1976, S. 465.

775) Zur Entwicklung der Personalausgaben des öffentlichen Sektors vgl. ausführlich Wille 1983a, Tabellen 1 ff. Zu anderen möglichen Ursachen der relativen Ausdehnung öffentlicher Personalausgaben, wie beispielsweise eine Änderung der öffentlichen Aufgabenstruktur, vgl. ebenfalls Wille 1983a, S. 44 ff. und S. 77 ff.

problem hervorruft[776].

Aus allen drei Gründen sollte auch die (knappe) Ressource "Personal" in die öffentliche Planung einbezogen und sowohl mit der Zielplanung als auch mit den anderen Ressourcenplanungen abgestimmt werden[777]. Die Koordination mit der Planung staatlicher Aufgaben ermöglicht es einerseits, frühzeitig Engpässe qualitativer Art auf dem Arbeitsmarkt zu erkennen und zu mildern. Andererseits ist sie notwendig, um bei Einsparungen den Mangel an Personal entsprechend den Prioritäten zielbezogen verteilen zu können. Berücksichtigt die Personalplanung darüber hinaus die finanziellen Auswirkungen, so kann sie utopische Wünsche im personellen Bereich reduzieren und, insbesondere in Verbindung mit der aus der Investitionstätigkeit resultierenden Folgelastenproblematik[778], einer ungewollten Ausdehnung der Personalausgaben sowie der daraus hervorgehenden Einschränkung des Finanzierungsspielraumes für neue Projekte vorbeugen.

Wir wollen die Planungssysteme Hessens, Bayerns und Niedersachsens deshalb nachfolgend daraufhin untersuchen, inwieweit sie - über die Stellenpläne als Erläuterung zu den Haushaltsplänen hinaus - im Rahmen der Landesentwicklungsprogramme auch eine Personalplanung verwirklichen. Wo dies der Fall ist, interessiert vor allem, im welchem Umfang diese personelle Ressourcenplanung mit der Aufgabenplanung koordiniert ist und ob sie mit den Finanzierungsmöglichkeiten in Einklang steht.

Hessen

Als Fachplan im Rahmen des LEP HESSEN'80[779] veröffentlichte der Hessische

776) Laux prägt in diesem Zusammenhang das Schlagwort von der "Verwaltung der Knappheit", vgl. Laux 1976, S. 157.

777) Zur Personalplanung gehört dabei nicht allein die Personalbeschaffungsplanung, sondern ebenfalls die Planung von Personalstruktur, -bedarf, -einsatz, -entwicklung und -erhaltung. So die Unterscheidung bei Laux 1976, S. 142 f.

778) In dem Bestreben, ein öffentliches Gut zu erstellen und mit dessen Hilfe gesellschaftspolitische Ziele zu verwirklichen, sind Investitionen und Personal zeitlich nicht zu trennen. Unter diesem Aspekt lassen sich solche einseitigen Folgewirkungen sachlogisch nicht begründen. Vgl. Wille 1983a, S. 41 f.

779) Vgl. schon vorn im Abschnitt IV.3.1. Der Fachplan wurde am 25.2.1974 festgestellt.

Minister der Finanzen 1974 den "Personalentwicklungsplan für die Hessische Landesverwaltung 1971 bis 1985" (PersonalEP). In seinen Zielsetzungen stützt sich dieser Plan auf die Erkenntnis, daß "staatliches Personal ... in der Zukunft weder in beliebiger Zahl und - ohne Steuerung - zum richtigen Zeitpunkt in der erforderlichen Qualität auf dem Arbeitsmarkt verfügbar sein wird noch ... hierfür unbegrenzte finanzielle Mittel bereitstehen (werden)"[780]. Der PersonalEP will deshalb die finanziellen Aussagen der langfristigen Investitionsplanung des LEP um den Personalhaushalt ergänzen und damit den Wechselwirkungen zwischen beiden Bereichen Rechnung tragen[781]. Da die begrenzten Finanzierungsmöglichkeiten eine wünschenswerte Bedarfsdeckung nicht erlauben, soll der PersonalEP ebenfalls den gegenwärtigen und künftigen Mangel an Personal möglichst prioritätengerecht auf alle Geschäftsbereiche verteilen[782]. Außerdem zielte der PersonalEP darauf ab, die zu erwartende Personalnachfrage des Staates frühzeitig zu dokumentieren, um Störungen des Arbeitsmarktes aufgrund der Konkurrenz mit der Nachfrage des privaten Sektors rechtzeitig zu erkennen und vermeiden zu können. Zudem sollten Prognosen über die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots Aufschluß darüber geben, ob der Arbeitsmarkt der Nachfrage auch strukturell entsprechen kann[783]. Nicht zuletzt fiel dem PersonalEP eine Steuerungsfunktion für die interne und externe Ausbildung von Nachwuchskräften der Landesverwaltung zu[784].

Für die vier besonders personalintensiven Geschäftsbereiche ist die Schätzung der Personalentwicklung nach Stellenzahlen von 1971 bis 1985 sehr ausführlich dargestellt. Hierzu gehören der Geschäftsbereich des Kultusministers[785] mit dem Personal für Unterricht, Erziehung und Wissenschaft, der Geschäftsbereich des Innenministers[786], der auch den Polizeibereich einschließt, der Geschäftsbereich

780) PersonalEP, S. 10.

781) Der Personalhaushalt machte schon damals rund 42 % der Gesamtausgaben Hessens aus. Vgl. PersonalEP, S. 12.

782) So im PersonalEP, S. 12 f.

783) Vgl. PersonalEP, S. 14 f.

784) Vgl. PersonalEP, S. 16.

785) Einzelplan 04, vgl. PersonalEP, S. 29 ff.

786) Einzelplan 03, vgl. PersonalEP, S. 68 ff.

des Finanzministers[787], dem die Steuerverwaltung untersteht, und der Geschäftsbereich des Justizministers[788] mit dem Personal der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Die voraussichtliche Personalstellenentwicklung der übrigen Geschäftsbereiche beschreibt der PersonalEP lediglich in einer kurzen Zusammenfassung[789]. Kapitel II des PersonalEP ordnet der erwarteten Stellenentwicklung jedes Einzelplanes die voraussichtlichen Personalausgaben zu, wobei auch hier die Berechnungen für die Einzelpläne 04-06 jeweils separat, für alle übrigen gemeinsam erfolgen[790].

Ein solcher PersonalEP kann seine Aufgabe nur erfüllen, wenn er mit den Finanzierungsmöglichkeiten abgestimmt ist[791]. Die zu diesem Zweck durchgeführte Finanzierungsrechnung unterteilt die gesamte Planungsperiode in zwei Abschnitte. Die Berechnungen des ersten Teils 1971-1978 beruhen auf jeweiligen Preisen und decken sich mit der Finanzplanung und der Finanzierungsrechnung des 2. DFA des LEP HESSEN'80. Dagegen basiert die zweite Teilrechnung bis 1985 auf realen Preisen, ohne allerdings mögliche Preisstrukturveränderungen zu berücksichtigen.

Schon zum Zeitpunkt der Erstellung des PersonalEP war eine baldige Fortschreibung beabsichtigt. Nicht nur unvorhergesehene Änderungen der Basisdaten, die während dieses langen Zeitraumes eintreten können, sondern auch die Hoffnung, die Berechnungen methodisch verbessern und in absehbarer Zeit die planerisch zusammengefaßten Bereiche ebenfalls trennen zu können, ließen die ständige Anpassung des Plans als notwendig erscheinen[792]. Vor allem wollte man den PersonalEP inhaltlich auch auf die aus Sachmitteln bezahlten Beschäftigten ausweiten, die die Stellenpläne nicht aufführen [793]. Trotz erheblicher Änderungen der ökonomischen und demografischen Situation unterblieb eine solche Fort-

787) Einzelplan 06, vgl. PersonalEP, S. 76 ff.

788) Einzelplan 05, vgl. PersonalEP, S. 82 ff.

789) Vgl. PersonalEP, S. 87 ff.

790) Vgl. PersonalEP, S. 91 ff. Zur Berechnungsmethodik vgl. dort S. 91-93.

791) Vgl. zum folgenden, insbesondere zur Berechnung, PersonalEP, S. 99 ff.

792) So in der Rede des Finanzministers zur Einbringung des PersonalEP vor dem Landtag, PersonalEP, S. 125 f.; vgl. auch dort, S. 17.

793) Vgl. PersonalEP, S. 11.

schreibung und Überarbeitung leider bis heute.

Der PersonalEP im hessischen Planungssystem zielt demnach auf die Bewältigung aller drei Knappheitsprobleme. Er möchte die mögliche Konkurrenz der öffentlichen Hand und des privaten Sektors im Arbeitsmarktbereich erkennen und mildern helfen, er berücksichtigt den Qualitätsaspekt bei der Personalbeschaffung und er geht auf die Finanzierung der Personalkosten ein. Da der PersonalEP dem Hause des Finanzministers entstammt, dürfte die damals schon erhebliche (und noch zu erwartende) finanzielle Belastung des Landeshaushalts durch die Personalausgaben wohl primär den Anstoß zu solchen planerischen Anstrengungen gegeben haben[794].

Eine Abstimmung mit den Zielen des LEP ist nicht zu erkennen, zumal sich der PersonalEP nach Geschäftsbereichen und nicht nach den Aufgabenbereichen des gesellschaftspolitischen Planes gliedert und der LEP selbst zu Personalproblemen keine Stellung nimmt. Erwähnung findet der LEP lediglich im Zusammenhang mit der Finanzierungsrechnung des PersonalEP, die sich im ersten Abschnitt mit der Finanzplanung und den Berechnungen des 2. DFA deckt. Diese stammt allerdings ebenfalls aus dem Jahr 1974 und ist heute aufgrund veränderter Rahmenbedingungen und geänderter investiver Maßnahmen dringend korrekturbedürftig.

Bayern

Im Rahmen des bayerischen Planungssystems existiert keine auf das LEPr Bayern abgestimmte Personalplanung. Da Teil D des LEPr nur investive Aufwendungen umfaßt, bleibt die Entwicklung der personellen Ressourcen auch dort unberücksichtigt. Die Angaben über die Personalausgaben und Stellenmehrungen bzw. -minderungen in den Finanzplänen Bayerns besitzen keinen unmittelbaren Bezug zum LEPr Bayern und seinen Zielen[795] und sind nur insoweit von Interesse, als sie den aus der Finanzplanung übernommenen Ausgaberahmen für

794) Siehe auch die Bemerkungen in HESSEN'80, Heft 4, S. 33; PersonalEP, S. 105. Allerdings liegt die Personalbedarfsplanung im Aufgabenbereich des Finanzministeriums. Vgl. auch Laux 1976, S. 149 und FN 26.

795) Vgl. zum Beispiel Finanzplan Bayern 1982-1986, S. 29 ff.

den Teil D des LEPr mitbestimmen.

Niedersachsen

Der Langfristplan Niedersachsen 1985 weist in den Finanzierungsübersichten der einzelnen Aufgabenfelder für den gesamten Planungszeitraum den Aufwand für vorhandenes und zusätzlich eingeplantes Personal aus[796]. Die Entwicklung der Anzahl der Landesbediensteten in den Aufgabenfeldern bleibt allerdings in vielen Bereichen unklar[797]. Nicht eindeutig den Aufgabenbereichen zuzuordnende Stellen und Personalausgaben erscheinen in den Ressortgemeinkosten der Einzelpläne[798].

Für die jeweils von ihnen abgedeckten Zeiträume konkretisieren die Mittelfristigen Planungen die Angaben des Langfristplanes. Sie nennen zwar in den einzelnen Finanzrahmen der Aufgabenplanung separat nur die "globalen Personalmehrausgaben", die sich aus der kalkulatorischen Verteilung der linearen Lohn- und Gehaltssteigerungen auf die Aufgabenfelder ergeben. In den geplanten Ausgabenblöcken der Maßnahmen sind jedoch die Personalausgaben enthalten, die durch Rechtsverpflichtungen feststehen, sowie diejenigen Mehrausgaben aufgrund von Stellenzugängen, die mit der Zuweisung von Prioritätsmitteln in P 1 bzw. P 2 finanziert werden sollen[799]. Der jeweilige Textteil informiert meist über den Einsatzbereich und die genaue Anzahl der Stellenzugänge.

Diese personalbezogenen Ansätze der Aufgabenplanung konkretisiert eine zusammenfassende Querschnittsdarstellung "Personal"[800], die sich an den auf-

796) Zur Berechnung vgl. schon vorn unter V 2.

797) Angaben zur Personalentwicklung finden sich aber zum Beispiel ansatzweise im Gesundheitsbereich, vor allem aber im Schulbereich, im Justizbereich und bei der Finanzverwaltung, also in personalintensiven Bereichen. Vgl. Niedersachsen 1985, S. 140, S. 154, S. 257, S. 473 und S. 514.

798) Vgl Niedersachsen 1985, S. 549 ff

799) Vgl zum Beispiel Mittelfristige Planungen 1974-1978, S. 20; 1978-1982, S. 14 und S. 44; 1979-1983, S. 38.

800) Vgl Mittelfristige Planungen 1974-1978, S 185 ff, 1975-1979, S. 97 f, 1976-1980, S. 115 ff, 1978-1982, S. 197 ff, 1979-1983, S. 163 ff, 1980-1984, S. 116 ff., 1981-1985, S. 118 ff, 1982-1986, S. 113 ff

gabenplanerischen Teil anschließt. Da die Ergebnisse dieses Abschnitts mit den Berechnungen der Finanzplanung und den Angaben der Finanzübersichten der Aufgabenplanung übereinstimmen, erübrigt sich eine getrennte Personalplanung[801)].

Eine ausführliche planerische Berücksichtigung der Ressource Personal im mittelfristigen Zeitraum soll die Konkurrenz verschiedener Zielsetzungen lösen oder zumindest abschwächen. Einerseits müssen stark anwachsende, meist sehr personalintensive Aufgabenbereiche mit zusätzlichen personellen Mitteln ausgestattet werden, andererseits erscheint es unumgänglich, den Anteil der Personalausgaben einzuschränken, um sich einen freien Finanzierungsspielraum zu erhalten. Die enge Verbindung von Personal- und Aufgabenplanung erleichtert die deshalb unbedingt notwendige zielorientierte Verteilung der personellen Ressourcen[802)]. Wie die Aufgabenplanung, so bedient sich auch die Querschnittsdarstellung "Personal" bis 1979 zweier Ausgaberahmen P 1 und P 2. Aufgrund dieser Ansätze legt die Personalplanung für jede Maßnahmengruppe die Stellenzu- und -abgänge in den einzelnen Jahren der Planungsperiode fest. Aus dieser Entwicklung und den durch Rechtsverpflichtungen feststehenden Belastungen errechnen sich die gesamten persönlichen Verwaltungsausgaben in P 1 und P 2 für alle Aufgabenfelder und deren Maßnahmebündel[803)].

V. 4. Organisatorische Ressourcenplanung

Neben räumlichen, finanziellen und personellen Ressourcen gewinnen auch zunehmend organisatorische Ressourcen für die öffentliche Planung an Bedeutung. Die Bemühungen, die reale Ressource organisatorisches und analytisches Wissen in ein Planungssystem einzubeziehen, zielen dabei auf eine Mobilisierung von

801) Vgl. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 185.

802) Personaleinsparungen bestimmten vor allem ab 1980 die Bemühungen der Personalplanung. Vgl. Mittelfristige Planungen 1974-1978, S. 47 ff.; 1975-1979, S. 97; 1976-1980, S. 36 f. und S. 115; 1978-1982, S. 197 f.; 1979-1983, S. 136; 1980-1984, S. 116; 1981-1985, S. 118;

803) Einzig die Mittelfristige Planung 1974-1978 bemühte sich, um die Ausgaben realistischer abschätzen zu können, die Stellenzugänge nach Laufbahngruppen einzuordnen. Sie führt auch als einzige noch die Personalausgaben nach Einzelplänen an. Vgl. dort S. 186 und S. 197 ff.

Leistungsreserven, Steigerung der Effizienz bzw. Effektivität bei gegebenem Mitteleinsatz und die Nutzung des technischen Fortschritts[804]. Einige Faktoren, die diese Ziele positiv beeinflussen, haben wir bereits, wenn auch in anderem Zusammenhang, dargelegt. Hierzu gehört ein geeigneter organisatorischer Aufbau des Planungssystems genauso, wie eine an operationalen Zielen ausgerichtete, öffentliche Tätigkeit. An dieser Stelle soll außerdem der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) erwähnt werden, der für eine iEP als komplexe Planung erhebliche organisatorische Leistungsreserven beinhaltet[805].

Wir haben bereits mehrfach die Bedeutung betont, die Informationen im Ablauf eines Planungsprozesses als Basis für Entscheidungen zukommt. Die Fülle der Daten, die die Planungsträger demzufolge in jeder Phase sammeln und verarbeiten müssen, die ihnen "rechtzeitig, am richtigen Ort und problemgerichtet" als Informationen wieder zur Verfügung stehen müssen[806], machen nicht nur diese Informationen, sondern auch die Verarbeitungskapazität zu einer wichtigen politisch-administrativen Ressource[807]. Eine organisatorische Ressourcenplanung beschäftigt sich möglicherweise deshalb intensiver als andere ressourcenorientierte Querschnittsplanungen nicht nur mit der Problematik der Verteilung von knappen Kapazitäten innerhalb des öffentlichen Sektors, sondern auch mit der Anpassung des Ressourcenrahmens an die Entwicklung des technischen Fortschritts. Der Einsatz der EDV ermöglicht es den Planungsbeteiligten, über die (knappe) menschliche Verarbeitungskapazität hinaus Daten systematisch zu sammeln, zu speichern und mit entsprechenden Programmen zielgerichtet aufzubereiten, so daß sie schließlich auch durch eine schnelle Wiedergabe als Informationen für politische Entscheidungsbereiche herangezogen werden können[808].

Der Automatisierung des Verwaltungsvollzugs als erstem Einsatzbereich der EDV lag eine ausschließlich institutionelle Betrachtungweise zugrunde, deren

804) So bei Becker 1973, S. 141. Vgl. auch Wille 1976, S. 459; Wille 1980a, S. 617.

805) Vgl. auch Becker 1973, S. 141.

806) Informationen (als höherwertige Daten) entstehen erst durch die zweckgerichtete Koordination von Daten. Beziehungslose Datenmengen ("Datenexplosion") können keine entscheidungsrelevanten Informationen liefern. Vgl. Böhret 1970, S. 141; Böhret 1975, S. 20.

807) So auch Fürst/Hesse 1981, S. 104.

808) Vgl. Böhret 1970, S. 144.

Struktur sich für Zwecke der Planung als ungeeignet erwies. Da die Datenverarbeitung zunächst alleine als Mittel zur Aufgabenerfüllung diente, entwickelten sich bei den jeweiligen Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung eine Vielzahl von einzelnen, ressortgebundenen EDV-Stationen. Eine solche isolierte Automation ist nicht nur ineffizient, sie kann vor allem, da jeder Verwaltungszweig sein eigener Informant war, keine vollständigen Datenbestände liefern, um mit ihrer repräsentativen, aktuellen und schnellen Auswertung qualifizierte Planungsentscheidungen über komplexe Probleme zu erleichtern bzw. zu verbessern[809]. Ein Informationsverarbeitungssystem muß sich deshalb, um dem Informationsbedürfnis einer iEP Rechnung tragen zu können, ebenfalls eines funktionellen und integrierenden Konzepts bedienen, das eine Vielfalt von Informationen nur einmal ermittelt, erfaßt und speichert, aber vielfach verarbeitet, austauscht und weitergibt[810]. Ihre Entscheidungsgrundlagen gewinnen Planungsbeteiligte einer iEP nicht nur aus statistisch-quantitativen, sondern auch aus qualitativen Daten, so daß deren Dokumentation durch Erfassung beispielsweise von Forschungsergebnissen und Meinungsumfragen oder Sammeln und Ordnen von Akten, Berichten und Nachrichten durch das Informationssystem gleichfalls gewährleistet sein sollte[811]. Falls reale Planungssysteme Anspruch auf ein integriertes Konzept erheben, so ist die Anwendung der EDV zur Unterstützung von Planungsentscheidungen nur dann effizient, wenn sich das Informationssystem von der ressortgebundenen Organisation löst und ebenfalls integriert vorgeht. Um nicht nur verwaltende und ausführende Tätigkeiten zu erleichtern, sondern auch Führungs- und Entscheidungsinformationen zu liefern, kann sich ein EDV-gestütztes Informationssystem nicht nur auf die Erhebung statistischer Daten gründen, es sollte auch die Dokumentation von qualitativen Daten sicherstel-

809) So Waterkamp 1974, S. 37.
Der Stand der Technik erlaubte allerdings zunächst auch keine andere Organisation. Vgl. auch Oest/Allers 1980, S. 9. Die mangelnde Planungsbezogenheit der Ressortstatistiken beklagt auch Wettmann 1972, S. 80.

810) Vgl. Waterkamp 1974, S. 37; ähnlich Böhret 1970, S. 146.

811) So Böhret 1970, S. 144.
Der Informationsbedarf kann bis zu einem gewissen Umfang meist auch ohne automatisiertes System befriedigt werden. Die komplexen Planungsprobleme einer iEP dürften jedoch über diesen Umfang hinausgehen.

len[812].

Hessen

Mit Blick auf den verstärkten Einsatz der EDV in der Landesverwaltung wurde in Hessen mit Gesetz vom 16.12.1969 die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) als Körperschaft des öffentlichen Rechts beschlossen. Schon 1970 erstellte diese als Rahmenplan ein "Entwicklungsprogramm für den Ausbau der Datenverarbeitung in Hessen", welches das Prinzip einer "integrierten Datenverarbeitung" als Gegensatz zu den isoliert bestehenden Datenverarbeitungsinstitutionen eines Ressorts[813] anstrebt. Damit sollen "alle zum Verwaltungsvollzug benötigten Daten ganz gleich, wo sie erstmals anfallen, nur am Ort des Entstehens erfaßt, einmal eingegeben und gespeichert und ohne weitere manuelle Eingriffe verarbeitet werden"[814]. Als Informationsmittel kann die integrierte Datenverarbeitung durch die Auswertung dieser Daten letztlich das Informationsbedürfnis der politischen Führung wie der Exekutive befriedigen. Die Gliederung des Datenverarbeitungssystems setzt sich, dem integrierenden Aspekt entsprechend, über Ressortgrenzen hinweg und unterscheidet die Funktionsgruppen Technik - Bildungswesen - Sozialwesen - Personalwesen - Finanzwesen - Einwohnerwesen - Recht, Politik und Wirtschaft[815]. Für jede dieser Gruppen nennt das Entwicklungsprogramm die Ziele der Automatisierung unter Angabe von Prioritäten und konkreten Terminen für deren Verwirklichung[816].

Unter dem Aspekt der Datengewinnung und -verarbeitung verdient die Funk-

812) Wir sind uns des Umstandes, daß Wissen Macht bedeutet, wohl bewußt. Der Bereich des Datenschutzes hat deshalb inzwischen erhebliche Bedeutung erlangt. Auf diese Probleme einzugehen, würde den Rahmen der Arbeit jedoch sprengen. Vgl. hierzu schon Böhret 1970, S. 147; Waterkamp 1974, S. 274 ff. In Verbindung mit einer iEP ist die Informationsbewältigung idealiter aber nur mit einem integrierten DV-System zu lösen.

813) HZD 1970, S. 9 f.

814) HZD 1970, S. 9.

815) Vgl. HZD 1970, S. 29.

816) Vgl. zum Beispiel HZD 1970, S. 52 für die Funktionsgruppe Einwohnerwesen. Der Anhang des Programms enthält darüberhinaus eine Darstellung der automatisierbaren Aufgaben der Landesverwaltung einschließlich der Angabe einer Dringlichkeitsstufe, vgl. HZD 1970, S. 148 ff.

tionsgruppe Recht, Politik und Wirtschaft, die u. a. die Funktionskreise "Dokumentation für Politik" und "Bereitstellung von Planungsdaten für Politik und Wirtschaft" einschließt[817], besonderes Interesse für die öffentliche Planung Hessens. Im Zuge des Ausbaus der EDV ist beabsichtigt, ein Dokumentationssystem mit Programmen zur nicht-numerischen Informationsverarbeitung zu errichten und gleichzeitig für einzelne Aufgabenbereiche Modelle zur Aufbereitung von Daten zu entwickeln[818].

Zur Erfüllung dieser Aufgaben legte die HZD 1972 die Konzeption eines "Hessischen Planungsinformations- und Analyse-Systems (HEPAS)" vor, von dem man hoffte, daß es die Basis für Planungen und Entscheidungen grundlegend verbessert. Anders als der automatisierte Verwaltungsvollzug soll HEPAS die Datenmengen verschiedener Bereiche integrieren und vorwiegend mit sozialwissenschaftlichen Methoden verarbeiten[819]. Den größten Teil der planungsrelevanten Daten entnimmt das Informationssystem dabei den Verwaltungsvollzugsdateien. Zusätzlich muß es jedoch auf Daten der amtlichen Statistik sowie auf Sonderdaten aus Erhebungen und Umfragen zurückgreifen können, über die die Vollzugsdateien nicht verfügen[820]. In einer ersten Ausbaustufe bis 1977 war der Aufbau von vier Planungsdateien, einer Gemeinde-, einer Infrastruktur-, einer Einwohner- sowie einer Investitionsdatei, geplant[821]. Von diesen existiert jedoch seit 1.1.1975 lediglich die Investitionsdatei[822]. Sie verzeichnet alle vom Land alleine oder zusammen mit den Gemeinden und Kreisen im Rahmen des LEP HESSEN'80 durchgeführten Investitionen und kann bei Bedarf auch andere Investitionen erfassen. Mit Hilfe dieser Datei können die Ergebnisberichte des LEP Investitionen finanziell, räumlich, sachlich und zeitlich differenziert auflisten[823]. Mit der Automatisierung des Einwohnerwesens scheint schließich auch eine Ein-

817) Vgl. HZD 1970, S. 91.

818) Vgl. HZD 1970, S. 92 ff.

819) Vgl. HZD 1972, S. 1.

820) Vgl. HZD 1972, S. 6 f.

821) So HZD 1972, S. 18; HZD 1978, S. 14; HESSEN'80, Heft 4, S. 85.

822) Vgl. Hessischer Ministerpräsident 1975, S. 329.

823) Vgl. HZD 1978, S. 15 ff. und den letzten Ergebnisbericht zum LEP HESSEN'80 (Heft 6), vor allem die Tabellen im Anhang.

wohnerplanungsdatei näher zu rücken[824].

Die Konzeption des HEPAS orientiert sich nicht nur bezüglich der Investitionsdatei eng am hessischen Planungssystem und dem LEP[825], schon der Rahmenplan HESSEN'80 fordert die Ausschöpfung aller Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung[826]. Dieses langfristige Ziel, das in die integrierte Datenverarbeitung münden soll, konkretisieren die mittelfristigen DFA übereinstimmend mit den im Entwicklungsprogramm für die Datenverarbeitung vorgesehenen Maßnahmen. Speziell für das Planungsinformations- und Analyse-System HEPAS weisen auch die DFA auf die notwendige Koordination mit dem LEP hin[827]. Die in jeder Funktionsgruppe (auch zum Ausbau von HEPAS) durchgeführten Maßnahmen im EDV-Bereich dokumentieren auch hier die Ergebnisberichte zum LEP[828].

Eine Abstimmung mit anderen Ressourcenplanungen ist allerdings weniger konsequent durchgeführt. Angaben zu den Kosten der einzelnen Vorhaben und ihrer Finanzierung finden sich in den DFA nur vereinzelt für die geplanten Bauinvestitionen[829]. Das Entwicklungsprogramm für den Ausbau der Datenverarbeitung selbst enthält zur finanziellen Belastung keinerlei Angaben. Etwas ausführlicher geht es dagegen auf die personelle Ausstattung ein, die der Einsatz der EDV erfordert. Der Abschnitt über "Aus- und Weiterbildung in der Datenverarbeitung" beschäftigt sich dabei besonders mit dem qualitativen Personalaspekt, um eine effiziente Mitarbeit beim Aufbau und eine optimale spätere Nutzung des Systems vorzubereiten[830]. Eine Verbindung zu den Ansätzen des Personalentwicklungsplans im Rahmen des LEP besteht allerdings nicht.

824) Vgl. HZD 1978, S. 26 f.

825) So HZD 1972, S. 1 und HZD 1978, S. 14 f.

826) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 80.

827) Vgl. die Abschnitte "Automation in der Landesverwaltung", HESSEN'80, Heft 2, S. 32 f. und "Der Hessische Datenverarbeitungsverbund", HESSEN'80, Heft 4, S. 83 ff.

828) Vgl. HESSEN'80, Heft 3, S. 51; HESSEN'80, Heft 5, S. 25 f.; HESSEN'80, Heft 6, S. 34.

829) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 33; HESSEN'80, Heft 4, S. 84.

830) Vgl. HZD 1970, S. 130 ff. und S. 188 ff.; HZD 1972, S. 2.

Bayern

Art. 21 bayLPlG verpflichtet die Landesplanungsbehörden, fortwährend raumbedeutsame Tatbestände und Entwicklungen zu erfassen und zu bewerten. Diese systematische Raumbeobachtung erscheint erforderlich, da Planungsprozesse eine breite und aktuelle Informationsbasis benötigen[831]. Zur Speicherung und Aufbereitung der Vielzahl unterschiedlichster Daten, die Gegenstand der Raumbeobachtung sind[832], bedient man sich auch in Bayern der EDV. Die Voraussetzung hierzu schuf ein "Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG)" vom 12.10.1970, das nicht nur die Automatisierung des Verwaltungsvollzugs vorsieht, sondern die EDV auch zur Gewinnung von Planungsinformationen und Entscheidungshilfen einsetzen will[833].

Schon 1968 nahm die oberste Landesplanungsbehörde Bayerns als erste im Bundesgebiet den Aufbau einer Fachdatenbank in Angriff, die ab 1970 in einer ersten Ausbaustufe mit ständig wachsendem Datenbestand und einer zunehmenden Zahl an Auswertungsprogrammen zur Verfügung stand. Sie wurde 1973 auf der Anlage des gemeinsamen Rechenzentrums von BStMLU und Staatskanzlei installiert[834]. Die Weiterentwicklung dieser Datenbank mündete in ein Informationssystem für Raumordnung und Landesplanung "ROLAND", dessen Programme und Programmsysteme die Planungsträger in ihren vier großen Tätigkeitsfeldern Raumbeobachtung, Erfolgskontrolle, Prognose und Planung unterstützen sollen[835]. ROLAND verarbeitet bisher vorwiegend Datenbestände der amtlichen Statistik, die Erschließung neuer Datenquellen macht jedoch Fortschritte. So bemüht man sich verstärkt, auch aus dem automatisierten Verwaltungsvollzug Daten für planerische Zwecke zu gewinnen[836].

831) So Heigl/Hosch 1973, Art. 21, Rdnr. 3-5.

832) Beispiele hierzu bei Heigl/Hosch 1973, Art. 21, Rdnr. 7.

833) Vgl. Heigl/Hosch 1973, Art. 21, Rdnr. 9.

834) Vgl. Landesplanung in Bayern, S. 40 f.; 2. ROB Bayern, S. 269.

835) "ROLAND" wurde im Rahmen eines Forschungsprojekts vom Bundesminister für Forschung und Technologie gefördert. Bayern war "Pilotanwender". Vgl. 2. ROB Bayern, S. 270; 3. ROB Bayern, S. 194.

836) Vgl. zum Beispiel 5. ROB Bayern, S. 246; 6. ROB Bayern, S. 195. Schwerpunkt ist dabei das Einwohnerwesen.

Ein eigenes Programm für den Ausbau des Informationssystems wie in Hessen existiert in Bayern nicht. Die Maßnahmen leiten sich aus dem Unterziel 1.4. im Bereich XIII "Reformen der Verwaltung und Gerichtsbarkeit" des LEPr Bayern ab: "Zur rationellen Erledigung automationsgeeigneter Aufgaben und zur Gewinnung von Planungsinformationen und Entscheidungshilfen ist ein weitreichender Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung anzustreben. Im staatlichen Bereich ist ein EDV-Verbundsystem aufzubauen, in das die Datenverarbeitungsanlagen und Datenbanken der Geschäftsbereiche einzubeziehen sind. Auf den dezentralen staatlichen Gebietsrechenstellen sollen die Geschäftsbereiche die automatisierbaren Aufgaben des Einzugsbereichs der jeweiligen Gebietsrechenstelle abwickeln"[837]. Die Teile D des LEPr konkretisieren dieses Ziel jedoch weder sachlich noch finanziell, da Verwaltungsinvestitionen dort keinen Eingang finden[838]. Mittelfristig fehlt somit eine Verbindung sowohl zur Aufgaben- als auch zur Ressourcenplanung. Informationen über den Fortschritt auf dem Sektor der elektronischen Datenverarbeitung und der Personalausstattung lassen sich lediglich ex-post aus den entsprechenden Abschnitten der ROB entnehmen. Als integriertes Datenverarbeitungssystem kann ROLAND nicht bezeichnet werden, da es zwar auf die Informationsbedürfnisse der Planung ausgerichtet ist, sich jedoch nur auf die Probleme der Raumordnung und Landesplanung bezieht und den Bereich des Verwaltungsvollzugs nicht einschließt.

<u>Niedersachsen</u>

Das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" sieht im Aufgabenfeld 6 "Verwaltungspolitischer Bereich" den Ausbau der Datenverarbeitung in der Verwaltung zu einem Landesinformationssystem vor[839]. Dieses soll wie in Hessen erlauben, auf der Grundlage eines integrierten Konzepts Daten soweit wie möglich nur einmal zu erheben, zu speichern und mit einem Minimum an paralleler Datenbestandsführung jeweils zu aktualisieren, aber mehrfach, auch als Basis für Planungs- und Führungsentscheidungen, zu verarbeiten bzw. auszu-

837) LEPr Bayern, Teil B 1976, S. 405.

838) Vgl. schon vorn im Abschnitt V.2.

839) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 489.

werten[840].

Anders als im hessischen Planungssystem beabsichtigte die niedersächsische Landesregierung jedoch, die EDV organisatorisch in den vorhandenen Verwaltungsaufbau einzubetten. Deshalb nennt das LEPr die Ziele und geplanten Maßnahmen für den Aufbau des EDV-Systems nicht getrennt nach Funktionsgruppen, sondern nach Ressortbereichen[841]. In den verschiedenen Ministerien möchte man danach zunächst Fachdatenbanken aufbauen, um auf deren Inhalt bei Planungsentscheidungen - neben dem Zahlenmaterial der amtlichen Statistik - zurückgreifen zu können. Daran anschließend soll in einer weiteren Ausbaustufe des Informationssystems die Verknüpfung aller Dateien nach dem Integrationskonzept erfolgen[842].

Eine sachliche Präzisierung dieser Aussagen nimmt die Mittelfristige Planung 1974-1978 im Aufgabenfeld 0.6.1.1. "Zentrale Verwaltungsaufgaben" vor. Das Maßnahmebündel 0400 "EDV-Organisation" führt hier die in den nächsten fünf Jahren vorgesehenen Einzelmaßnahmen für den Ausbau des landesweiten automatisierten Informationssystems auf. Die geplanten Fortschritte bei der Entwicklung von Fachdatenbanken stellt anschließend der Bereich "Informationsdienste" dar[843]. Ab 1975 ordnen die Mittelfristigen Planungen die EDV-Organisation (bzw. ADV-Organisation) ganz dem Aufgabenfeld "Zentrale Informationsdienste" zu. Von diesem Zeitpunkt an findet das geplante Landesinformationssystem keine Erwähnung mehr. Die angegebenen Maßnahmen beziehen sich seither ausschließlich auf die Automatisierung des Verwaltungsvollzuges, nicht mehr auf den möglichen Einsatz der EDV als Planungshilfe[844].

Speziell für den Bereich der Raumordnung und Landesplanung übernehmen allerdings die ROB Niedersachsens ab 1976 die Berichterstattung über den Ausbau der automatischen Datenverarbeitung (ADV) in der Landesverwaltung, besonders auch im Hinblick auf die Bereitstellung von Planungshilfen für die

840) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 489 f.

841) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 490 ff.

842) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 494.

843) Vgl. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 151 ff.

844) Vgl. Mittelfristige Planungen: 1975-1979, S. 84 f.; 1976-1980, S. 98; 1978-1982, S. 173 f.; 1979-1983, S. 142; 1980-1984, S. 100; 1981-1985, S. 93; 1982-1986, S. 87.

Raumordnung[845]. In Niedersachsen gelang es dabei, zwei getestete Programmsysteme, PRO REGIO und ROLAND[846], zu kombinieren und 1977 als Planungs- und Informationssystem PLIS für Fragestellungen der Raumordnung einzuführen. Auf die im Zusammenhang mit diesem raumbezogenen Informationssystem durchzuführenden Maßnahmen gehen jedoch die Mittelfristigen Planungen nicht eigens ein.

Schon der Langfristplan verbindet, seinem Konzept entsprechend, die Ziele und Maßnahmen des Ausbaus der EDV mit den Ressourcen Personal und Finanzen. Für die beiden Maßnahmebündel "Ausbau der EDV-Organisation" und "Aufbau einer statistischen Datenbank" nennt die Finanzierungsübersicht des Aufgabenfelds "Organisation" die voraussichtlichen finanziellen Belastungen in den Jahren 1974-1978 und 1979-1985 (wie üblich jeweils nach drei Varianten)[847]. Darin findet die zunehmende Zahl der benötigten EDV-Fachkräfte, über die ebenfalls Vorstellungen herrscht[848], bereits Berücksichtigung. Auch mittelfristig ist eine Verknüpfung der organisatorischen Ressourcenplanung mit der finanziellen und der personellen Ressourcenplanung durch die Vorgehensweise der Mittelfristigen Planungen gewährleistet[849].

Wie Bayern, so verzichtet demnach auch Niedersachsen, obwohl anfangs geplant, auf ein allgemeines Informationssystem, das auf dem Prinzip einer integrierten Datenverarbeitung aufbaut. Man bemühte sich hier gleichfalls intensiver um den Aufbau eines an räumlichen Planungsproblemen ausgerichteten Informationssystems, an dessen Weiterentwicklung gearbeitet wird. Der Verzicht auf ein Landesinformationssystem dürfte mit dem Bedeutungsverlust des gesellschaftspolitischen Langfristplans "Niedersachsen 1985" im Zusammenhang stehen.

845) Vgl. ROB Niedersachsen 1976, S. 138 ff.; ROB Niedersachsen 1978, S. 36 ff.; ROB Niedersachsen 1980, S. 33 ff.

846) PRO REGIO entwickelt vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, ROLAND getestet in Bayern (vgl. vorn).

847) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 496.
Zum Prinzip der ausgabenorientierten Ressourcenplanung vgl. ausführlicher vorn unter V.2.

848) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 494.

849) Vgl. zum Prinzip der Mittelfristigen Planungen diesbezüglich schon unter V.2. und V.3.

V.5. Ökologische Ressourcenplanung

Die starke Bedeutung, die allgemeine umweltbezogene und spezielle ökologische Probleme in der Öffentlichkeit gewonnen haben[850], führte dazu, daß auch die öffentliche Planung sich zunehmend mit Umweltfragen beschäftigt. Wie die bisher angeführten finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen, stellt auch die Ressource "Umwelt" mit ihren verschiedenen Dimensionen einen Produktionsfaktor dar, den fast alle staatlichen Aufgabenbereiche zur Erfüllung ihrer Ziele als öffentliches Konsumgut, als Aufnahmemedium für Schadstoffe oder als Rohstofflieferant in Anspruch nehmen. Aus der Tatsache, daß dies nicht, wie lange Zeit unterstellt, unbegrenzt möglich ist, resultiert innerhalb des öffentlichen Sektors ein Allokationsproblem in Bezug auf die Nutzung knapper Umweltgüter, dessen Lösung auch in den Bereich der öffentlichen Planung fällt[851]. Eine mangelnde Berücksichtigung dieser Ressource kann nicht nur aus den erwähnten Knappheitsgründen, sondern auch wegen der Sensibilisierung der Bevölkerung für Umweltfragen - die "ökologische Welle"[852] - zu Planungsmißerfolgen führen. "Während noch vor einigen Jahren die Beachtung ökologischer Belange als Planungsluxus galt und als unnötiger Verteuerungsfaktor abgetan wurde, führte heute in immer mehr Fällen der Verzicht darauf zu erheblichen Verzögerungen wenn nicht gar zum Scheitern einzelner planerischer Vorhaben"[853].

Zu den Umweltdimensionen, deren intensive Nutzung teilweise irreparable Schäden verursacht und die deshalb querschnittsorientierten Ressourcenplanungen unterliegen sollten, gehören Landschaftsfaktoren wie Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen, Tiere sowie die vorhandenen Rohstoffe[854]. Einen Großteil der

850) Zur Entwicklung dieses Problembewußtseins in den westlichen Industrienationen vgl. Schäfers 1982, S. 230 ff. Im Gegensatz zur ursprünglichen, isolierten Betrachtung einzelner Umweltgüter sieht die Ökologie diese Ressourcen als System an und fragt nach der Belastung bzw. Belastbarkeit des Naturhaushalts insgesamt. Vgl. Schmidt 1982, S. 148 und S. 151.

851) Vgl. hierzu auch Siebert 1978, S. 2 f.

852) Grohé 1982, S. 791.

853) Grohé 1982, S. 791; in diesem Sinne auch Schäfers 1982, S. 233 f.; zur Frage, wieweit die Bevölkerung an Planungsvorgängen beteiligt sein soll, besteht in diesem Fall eine enge Verbindung. Vgl. vorn im Abschnitt III.2.2.

854) Vgl. auch Brösse 1975, S. 93; Schmidt 1982, S. 149 und S. 162; Weimar/Leidig 1983, S. 5 ff.

Planungsfragen, die sich mit den bodenbelastenden Problemen beschäftigen, deuteten wir bereits oben im Kontext mit den typischen räumlichen Ordnungsinstrumenten an. Mit ihrer Hilfe ist beabsichtigt, die "Versiegelung" des Bodens durch Be- und Überbauungen aller Art in geregelte Bahnen zu lenken[855]. Da es sich hier um einen der Grundbereiche handelt, denen sich die Raumordnung üblicherweise zuwendet, steht zu erwarten, daß ein aus der Raumordnung und Landesplanung weiterentwickeltes Planungssystem diesen Aspekt der knappen Ressource "Boden" nicht vernachlässigt. Andere Belastungen des Bodens hingegen, die sich zum Beispiel aus der Anreicherung von Schadstoffen wie Schwefeldioxyd ergeben können, erfaßt der ausschließlich flächenbezogene Aspekt jedoch nicht[856]. Auf solche möglichen Schädigungen der natürlichen Lebensgrundlagen infolge ihrer Nutzung muß die Umweltressourcenplanung ebenso aufmerksam machen wie auf die Gefahr der starken organischen und anorganischen Verschmutzung von Oberflächen- und Grundwasser[857]. Als weiteres Problem stellt sich die Schadstoffbelastung der Luft, die nicht nur direkt die Gesundheit von Mensch und Tier sowie das pflanzliche Wachstum beeinträchtigt, sondern darüber hinaus auch die klimatischen Verhältnisse beeinflußt[858]. Durch die Zerstörung und Gefährdung ihrer Lebensräume erleben Tiere und Pflanzen zudem nicht nur eine zahlenmäßige Reduzierung, sondern auch einen Artenrückgang, der in das Gleichgewicht des Naturhaushalts eingreift[859]. Neben der Schädigung der natürlichen Ressourcen tritt außerdem das Problem der ständigen Reduzierung nur begrenzt vorhandener, nicht erneuerbarer Rohstoffressourcen[860].

Wie die räumliche, so läßt sich auch die umweltorientierte Planung unter zwei verschiedenen Aspekten sehen. Richtet sie sich auf den Schutz der natürlichen

855) Vgl. schon vorn unter IV.3.2.
Raumordnerische und ökologische Ziele können dabei durchaus auch in Konfliktbeziehung stehen, da eine funktionale Raumaufteilung nicht unbedingt einen ausgewogenen Naturhaushalt unterstützt. Vgl. Schmidt 1982, S. 161. Insofern kann auch Umweltplanung nicht mit raumbezogener Planung identifiziert werden; so jedoch Förch 1981, S. 1 ff.

856) Vgl. hierzu auch Schmidt 1982, S. 149.

857) Vgl. hierzu auch Schmidt 1982, S. 149 f.

858) Vgl. hierzu auch Schmidt 1982, S. 150.

859) Vgl. hierzu auch Schmidt 1982, S. 150.

860) Vgl. zur These der Rohstoffknappheit Meadows/Meadows/Zahn/Milling 1972. Ähnlich Umweltpolitik in Bayern, S. 21 f. Zu Grundfragen der Nutzung natürlicher Ressourcen vgl. Siebert 1978, S. 141 ff.

Lebensgrundlagen und auf die Beseitigung bereits eingetretener Schäden an diesen Ressourcen oder ihrem Verhältnis zueinander, so ist sie eher als Sachplanung mit eigenen, im Verhältnis zu den gesellschaftspolitischen jedoch häufig intermediären Zielen einzustufen[861]. Der Teil einer ökologischen bzw. umweltbezogenen Planung, der primär auf den sparsamen Umgang mit den vorhandenen Ressourcen abzielt, betont dagegen mehr den input-Charakter dieser Faktoren für die öffentlichen Aktivitäten und stellt daher eine typische Ressourcenplanung dar[862]. Der ressortübergreifende Querschnittsaspekt ist jedoch beiden Betrachtungsweisen eigen, so daß nicht nur für den Umweltbereich selbst, sondern auch als Grundlage aller anderen Planungsaufgaben, die natürliche Ressourcen beanspruchen, Bestandserfassungen und Prognosen zur Umweltentwicklung vorliegen sollten[863]. Bei der Erhebung bzw. Speicherung sowie bei der Auswertung der benötigten Grunddaten[864] kommt der organisatorischen Leistungsreserve EDV erhebliche Bedeutung zu, so daß sich enge Verbindungen zu den dort beschriebenen Problemstellungen ergeben[865].

Die Forderungen nach stärkerer Berücksichtigung von umweltbezogenen Fragestellungen im Rahmen öffentlicher Planung gehen teilweise über eine bloße Ressourcenplanung bzw. eine "Teil"-Aufgabenplanung hinaus. So möchte zum Beispiel Grohé nicht nur eine "Ökologisierung" der Fachplanungen erreichen, sondern auf der Grundlage des ökologischen Querschnittsaspekts schließlich zu einer integrierten Gesamtplanung gelangen[866]. Die iEP, deren Konzept dieser Arbeit zugrunde liegt, strebt die Integration dagegen letztendlich über eine gesellschaftspolitische Aufgabenplanung an. Wir wollen deshalb die realen Planungssysteme daraufhin untersuchen, ob sie die Umweltproblematik (als Teilbereich)

861) Zum doppelten Charakter der räumlichen Planung vgl. schon vorn unter V.1.

862) Zu den Zielsetzungen im Umweltbereich auch Brösse 1975, S. 93 ff. Hier liegt die Betonung demnach auf den Ressourcen, die der Staat selbst in Anspruch nimmt. Regelungen, die er für ihre Nutzung durch den privaten Sektor trifft, fallen eher in den sachbezogenen Teil. Vgl. auch Umweltpolitik 1983, S. 4.

863) Ähnlich Brösse 1975, S. 265.

864) Vgl. zu möglichen Daten Schmidt 1982, S. 165 ff.

865) Vgl. im Abschnitt V.4.; zum Einsatz der EDV im Umweltplanungsbereich vgl. auch Schmidt 1982, S. 165 ff.

866) So Grohé 1982, S. 803. Vgl. auch Wahl 1978 I, S. 274, der darauf hinweist, daß einen ähnlichen Vorschlag der Sachverständigenrat für Umweltfragen bereits 1974 unterbreitete.

in die Zielplanung einschließen und mit den verschiedenen Ressourcenplanungen verbinden und wie weit sie den Bestand und die erwartete Entwicklung bzw. Belastung der natürlichen Ressourcen als Basisinformationen zur Aufgabenplanung heranziehen.

Hessen

Das hessische Planungssystem dokumentiert die Verknüpfung von Umwelt- und Landesentwicklungsplanung durch die organisatorische Zusammenfassung beider Bereiche im Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten seit dem Jahr 1979[867]. Inhaltliche Änderungen im LEP HESSEN'80 und seiner DFA zeigen die zunehmende Bedeutung der natürlichen Lebensgrundlagen als quantitativ und qualitativ knappe Ressourcen[868]. Der Rahmenplan formuliert im Kapitel über ausgewählte gesellschaftspolitische Aufgaben unter der Überschrift "Mensch und Umwelt" eine Reihe, allerdings recht vager Ziele, die auf den Schutz des natürlichen Lebensraumes und die Beseitigung schon eingetretener Schäden abstellen[869]. Umweltschutz wird sogar als wichtige Projektgruppe, deren Realisierung keinen Aufschub gestatte, ausgewiesen[870]. Entsprechende Projekte zur Verwirklichung der Ziele sind jedoch nicht in eine eigene Projektgruppe eingebracht, sondern finden sich über alle Investitionsbereiche verstreut. Der erste DFA beseitigt diesen Mißstand, indem er die Umweltproblematik als eigene Projektgruppe gänzlich dem sozialpolitischen Bereich zuordnet. Ziele und Aufgaben, die hierzu angestrebt werden, konkretisiert der Abschnitt "Maßnahmen und Aufwendungen" in zeitlicher, sachlicher, finanzieller und räumlicher Hinsicht[871]. Die Finanzierung der investiven Projekte ist im Rahmen der Finanzierungsrechnung mit der Finanzplanung abgestimmt[872]. Im zweiten DFA rangiert der Umweltbereich, seiner zunehmenden Bedeutung ent-

867) Vgl. hierzu schon vorn unter III.2.1.

868) Vgl. auch HESSEN'80, Heft 2, S. 22.

869) Vgl. HESSEN'80, Heft 1, S. 79 f.

870) So HESSEN'80, Heft 1, S. 83.

871) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 22, S. 43 f., S. 58, S. 62, S. 64, S. 67 und S. 70.

872) Vgl. HESSEN'80, Heft 2, S. 74. Zur Abstimmung mit der Finanzplanung vgl. schon unter V.2.

sprechend, als separater Aufgabenbereich mit den Projektgruppen Wasserwirtschaft, umwelttechnische Maßnahmen auf den Gebieten des Gewässer- und Immissionsschutzes, Abfall und Landschaft[873]. Trotz der relativ geringen Mittel, die in dieses Aufgabengebiet fließen, sieht die Landesregierung hier einen Schwerpunkt ihrer Arbeit, da vorwiegend nichtinvestive, bzw. wenig finanzwirksame Maßnahmen anfallen[874]. Auch der zweite DFA konkretisiert die Ziele des Umweltbereichs zeitlich, sachlich, finanziell und räumlich im schon beschriebenen Umfang[875].

Verbindungen des Aufgabenbereichs Umwelt zu Ressourcenplanungen bestehen über die Abstimmung mit der Finanzplanung hinaus nicht. Personelle Konsequenzen umweltpolitischer Maßnahmen finden im PersonalEP zwar im Einzelplan 09 des damaligen Hessischen Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt Berücksichtigung. Er gehört damit jedoch zu den weniger ausführlich dargestellten, zusammengefaßten Aufgabenbereichen. Die Stellenentwicklung ist somit nur pauschal ausgewiesen und nicht auf die Ziele und Maßnahmen des LEP-Aufgabenbereichs bezogen[876]. Das Entwicklungsprogramm für den Ausbau der Datenverarbeitung geht ebenfalls nicht auf das Erfordernis der Sammlung, Speicherung und Auswertung umweltbezogener Daten ein. Auch die Pläne zum Auf- bzw. Ausbau des Planungsinformationssystems HEPAS sehen keine Umweltdatei vor, obwohl relevante Daten inzwischen durchaus erhoben und mit entsprechenden Programmsystemen verarbeitet werden[877].

Eine Einstufung des Umweltbereichs als gleichberechtigter Fachbereich neben anderen trägt allerdings dem Charakter einer ökologischen Planung als Querschnittsressourcenplanung für den öffentlichen Sektor keine Rechnung. Wenn alle Ziele des LEP unter möglichst sparsamem Umgang mit diesen knappen Ressourcen erreicht werden sollen, fehlen Prognosen über die Entwicklung der Umweltfaktoren, um darauf aufbauend die langfristigen Ziele zu konkretisieren. Solche Basisinformationen aus dem Bereich der natürlichen Umwelt finden sich

873) Vgl. HESSEN'80, Heft 4, S. VI, S. 34, S. 76 ff.

874) So HESSEN'80, Heft 4, S. 76 f.

875) Vgl. vorn in den Abschnitten IV.3.1., IV.3.2., IV.3.3. und V.2.

876) Vgl.PersonalEP, S. 87 ff.

877) Vgl. "Wasser - unser kostbarstes Lebensgut" in HZD 1978, S. 5 ff.

jedoch im Ergebnisbericht über die Jahre 1970-1978. Er macht nicht nur Angaben über die in diesem Zeitraum in Angriff genommenen Maßnahmen, sondern zeigt auch Bestandsaufnahmen (z. B. über die Gewässergüte), die als Grundlage künftiger Planungsvorhaben dienen könnten[878]. Da Ergebnisberichte einen integrierten Bestandteil des Planungssystems darstellen, besteht durchaus die Möglichkeit, derartige planungsrelevante Daten auch dort anzusiedeln. Unter der Voraussetzung der Vervollständigung der Bestandsaufnahme erscheint uns der Ansatz, den dieser Ergebnisbericht enthält, für die weitere Entwicklung des Planungsbereichs Umwelt recht vielversprechend.

Bayern

Als erstes Bundesland entschloß sich Bayern, die Aufgabenbereiche Landesentwicklung und Umweltfragen - als "Bayerisches Modell" bezeichnet - in einem Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen zusammenzufassen[879]. Diese organisatorische Integration spiegelt die generelle Bedeutung wider, die die bayerische Landesregierung der Beseitigung und Verhinderung von Umweltschäden beimißt: "Die Landesplanung ist ... bemüht, dem Umweltschutz, insbesondere den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen Geltung zu verschaffen, indem die Beanspruchung der natürlichen Umwelt mit der Tragfähigkeit des Naturhaushalts abgestimmt wird. Wenn bei Zielkonflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Absichten eine wesentliche und langfristige Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen droht, ist den ökologischen Erfordernissen der Vorrang einzuräumen"[880].

Teil B des Landesentwicklungsprogramms befaßt sich vorwiegend in zwei Bereichen mit der Umweltproblematik. Kapitel I setzt unter der Überschrift "Landschaftsrahmenprogramm" Ziele zum Schutz, zur Nutzung, Pflege und Entwick-

878) Vgl. HESSEN'80, Heft 6, S. 143 ff.

879) Vgl. Heigl 1973b, S. 29 und auch schon vorn unter III.2.1.

880) So in Landesplanung in Bayern, S. 7; vgl. auch dort S. 3 und Streibl 1975, S. 53.
Siehe auch die ausführliche Broschüre "Umweltpolitik in Bayern", die das BStMLU 1980 im Auftrag der Staatsregierung herausgab.

lung der Landschaftsräume und der natürlichen Ressourcen. Eine spezielle "ökologische Planungskomponente"[881] steuert der Abschnitt "Landschaftsentwicklung" bei, der besonders auf die Wahrung bzw. Wiederherstellung des Gleichgewichts des Naturhaushalts abstellt[882]. Darüber hinaus finden sich im Kapitel XII "Technischer Umweltschutz" Ziele, die die Bereiche Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Lärm- und Erschütterungsschutz sowie Strahlenschutz betreffen[883].

Teil D des LEPr konkretisiert diese recht vagen fachlichen Ziele in den Maßnahmegruppen "Natur- und Landschaftsschutz, Landschaftspflege" bzw. "Technischer Umweltschutz" allerdings nur, soweit sie sich durch Investitionsausgaben verwirklichen lassen. Dies ist im Fall des Landschaftsrahmenprogramms nur in geringem Umfang, beim technischen Umweltschutz etwas häufiger möglich, jedoch fallen die veranschlagten Summen verglichen mit den übrigen Aufgabenfeldern bescheiden aus[884]. Es wird jedoch betont, daß eine Reihe von umweltrelevanten Maßnahmen im Zusammenhang mit anderen Tätigkeiten zur Durchführung kommen, so daß sie über alle Bereiche verstreut und nicht in den beiden hier angesprochenen Kapiteln enthalten sind[885].

Die geplanten Investitionsaufwendungen sind im oben beschriebenen Ausmaß mit den Ansätzen der Finanzplanung koordiniert[886]. Verbindungen mit einer Personalplanung, die zur notwendigen personellen Ausstattung des Aufgabenbereichs Umwelt Stellung nehmen könnte, fehlen, weil kein auf das LEPr bezogener Personalplan existiert[887]. Die verstärkte Anwendung der EDV für die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung[888] führte auch zur intensiven Erfassung und Aktualisierung von Daten aus dem Umweltbereich. So berichtet der

881) So Streibl 1975, S. 53.

882) Vgl. LEPr Bayern, Teil B, S. 121 ff.

883) Vgl. LEPr Bayern, Teil B, S. 387 ff.

884) Für die Planungsperiode 1981-1984 sind 71 767 TDM bzw. 1 280 256 TDM an Gesamtaufwand veranschlagt. Vgl. LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, S. 60 ff.

885) Vgl. z. B. LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, S. 21. Die Tabelle weist jedoch in einer Fußnote Maßnahmen der Landschaftspflege im Zuge von Bundesfern- und Staatsstraßenbau in Höhe von 81 Mio. DM aus.

886) Siehe vorn unter V.2.

887) Siehe vorn unter V.3.

888) Siehe vorn zum System ROLAND unter V.4.

6. ROB von der Übernahme von Daten der Umweltstatistik (z. B. Abwasser, Wasserversorgung), von der Gewinnung zusätzlicher Datengrundlagen für den Bereich der Abfallwirtschaft aus dem Verwaltungsvollzug und der Einspeicherung von Daten für die Kartierung schutzwürdiger Biotope. Er weist außerdem auf die Ansätze zur Erfassung von umweltbezogenen Daten aus anderen Aufgabengebieten und den Aufbau einer Datenbasis "Ökologischer Umweltschutz" für fachbezogene Literaturrecherchen hin[889].

Der Querschnittscharakter der natürlichen Ressourcen für alle Aufgabenbereiche hebt sich im LEPr nur wenig hervor. Erst der Teil D 1981-1984 stellt im Abschnitt über Natur- und Landschaftsschutz bzw. Landschaftspflege auch Investitionsmaßnahmen anderer Fachplanungen mit Umweltbezug dar[890]. Eine Bestandsaufnahme der natürlichen Ressourcen, die der Planung anderer Maßnahmen zugrunde liegen könnte, findet sich im LEPr jedoch nicht. Wie im hessischen Planungssystem sind solche Basisinformationen auch in Bayern mehr und mehr in die ROB verlagert. Besonders hervorzuheben ist eine Flächenbilanz, die der 4. ROB zur Diskussion stellt. Sie zeigt für die Zeitabschnitte 1970-1972, 1972-1974, 1974-1976 und für den Gesamtzeitraum 1970-1976 den Flächenverbrauch in Bayern und unterscheidet dabei eine Gruppierung nach Nutzungsarten und eine ökologische Gruppierung[891]. Darüber hinaus enthalten die ROB eine Fülle von Bestandsaufnahmen natürlicher Ressourcen in Form von Karten (z. B. schützenswerte Biotope, Gewässerbelastung)[892], die allerdings ebenfalls einer Erweiterung bedürfen, um als Basisdaten in die anderen Aufgabenbereiche eingehen zu können.

Niedersachsen

Niedersachsen macht in der organisatorischen Zuordnung des Umweltbereichs gegenüber Hessen und Bayern eine Ausnahme. Hier liegt die Zuständigkeit nicht

889) Vgl. 6. ROB Bayern, S. 195.

890) Vgl. LEPr Bayern, Teil D 1981-1984, S. 22.

891) Vgl. 4. ROB Bayern, S. 13 ff.

892) Vgl. z. B. 4. ROB Bayern, Karten 15 f., 35, 39 ff.; 5. ROB Bayern, SS. 132, 146 f.; 6. ROB Bayern, S. 291.

in enger Nachbarschaft zur Landesentwicklungsplanung, weder in einem eigenen Ministerium noch etwa innerhalb des Innenministeriums, dem der Bereich Raumordnung und Landesplanung obliegt. Mit umweltbezogenen Maßnahmen beschäftigen sich in Niedersachsen vielmehr eine ganze Reihe verschiedener Ministerien[893].

Möglicherweise gerade deshalb bemüht man sich im Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985 um eine geschlossene Darstellung aller aus der Umweltproblematik resultierenden Ziele. Der als Querschnittsaufgabe bezeichnete Bereich "Umweltgestaltung, Umweltschutz" führt zunächst die Grundsätze der Umweltschutzpolitik für den 15-jährigen Planungszeitraum an. Der Schutz vor drohenden und die Beseitigung von bereits eingetretenen Schäden nehmen dabei ebenso breiten Raum ein wie die Notwendigkeit eines langfristigen Entwicklungskonzepts für den gesamten ökologischen Bereich[894]. Hieran anschließend erfolgt die Zusammenfassung der Maßnahmen, die sich in allen Aufgabenfeldern des LEPr finden (mit den entsprechenden Verweisen)[895]. Die finanzielle und, sofern erforderlich, die personelle Konkretisierung der umweltrelevanten Maßnahmen übernehmen, soweit das LEPr dies zu leisten vermag[896], die jeweiligen Aufgabenbereiche.

Eine Einstufung des Aufgabenbereichs Umwelt als Querschnittsbereich bedeutet jedoch nicht, daß die natürlichen Ressourcen als Knappheitsfaktor der Planung vieler Aufgabenfelder zugrunde liegen. Eine ökologische Bestandsaufnahme in Form von Basisinformationen erfolgt recht spärlich in einem Abschnitt "Naturräumliches Potential und Flächennutzung", der der eigentlichen Aufgabenplanung vorangestellt ist[897].

Die Mittelfristigen Planungen führen die Querschnittsdarstellung des Langfristprogramms bedauerlicherweise nicht weiter. Aktivitäten, die den Umweltbereich ansprechen, sind über alle Aufgabenfelder verstreut und finden sich beispielswei-

893) Vgl. hierzu die Aufstellung bei Blumenberg 1977, S. 272.

894) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 525 ff.

895) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 526 ff.

896) Vgl. hierzu vorn in den Abschnitten V.2. und V.3.

897) Vgl. Niedersachsen 1985, S. 30 f.

se in den Maßnahmebündeln 6.1.4.0. Arbeits-, Immissionsschutz, 0.3.2.1. Energie, 0.3.2.2. Bodenforschung, 0.3.3.4. Landschaftspflegende Landbewirtung, 0.3.3.5. Landespflege und 0.3.4. Wasserwirtschaft. Die Maßnahmen sind dort allerdings finanziell und in der entsprechenden Querschnittsdarstellung auch personell konkretisiert[898]. Der ROB 1980 berichtet als Verbindung zur organisatorischen Ressourcenplanung zwar über eine beabsichtigte Lagerstättenbewertung von oberflächennahen Rohstoffvorkommen mit Hilfe von PLIS[899], darüber hinaus erwähnt er über die Erhebung, Speicherung und Auswertung von umweltrelevanten Daten jedoch nichts.

Wie in Hessen und in Bayern, so übernehmen auch in Niedersachsen die ROB, soweit möglich, die Bestandsaufnahme natürlicher Ressourcen als Grundlage für die Planfortschreibung. Solche Analysen ökologischer Art sind jedoch nicht als Grundlageninformationen an einer Stelle zusammengefaßt, sondern finden sich über die verschiedenen Aufgabenbereiche verstreut. Sehr bald lagen schon Informationen aus dem Bereich der Wasserwirtschaft vor; im ROB 1982 kam schließlich ein eigener Abschnitt über Rohstoffsicherung und Rohstoffgewinnung mit der Kartierung oberflächennaher und tiefliegender Rohstoffe hinzu[900].

898) Vgl. schon vorn unter V.2. und V.3.

899) Vgl. ROB Niedersachsen 1980, S. 45.

900) Vgl. vor allem ROB Niedersachsen 1976, S. 105 ff.; ROB Niedersachsen 1978, S. 157 ff.; ROB Niedersachsen 1980, S. 119 f. und S. 154 ff.; ROB Niedersachsen 1982, S. 72 ff. und S. 99 ff.

VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Öffentliche Planung als Allokationsinstrument sieht sich heute komplexen, staatlichen Aufgabenbereichen gegenüber, die sich durch starke gegenseitige Abhängigkeit und Dynamik auszeichnen. Die arbeitsteilige Organisation des traditionellen Verwaltungsaufbaus kann mit partiellen Problemlösungen diesen Interdependenzen gesellschaftspolitischer Fragestellungen nicht gerecht werden. Von den Elementen eines öffentlichen Planungssystems, das solche Zusammenhänge abbilden und in normativer Hinsicht beeinflussen möchte, ist - auch infolge des höheren Konfliktpotentials - daher zu fordern, daß sie im Gegensatz zu Teilbereichsplanungen eine höhere Koordinationsleistung auf der Grundlage intensiver Informationsverarbeitung erbringen[901]. Welchen vielfältigen Integrationsanforderungen der Planungsprozeß dabei Rechnung zu tragen hat, deutete der Abschnitt II.3. an, der als Referenzrahmen dieser Arbeit das Konzept einer integrierten (Landes-)Entwicklungsplanung skizzierte, das auf die Raumordnung und Landesplanung zurückgeht. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Darstellung derjenigen Planungselemente, die die typischen Mängel der Raumordnungspläne bzw. -programme beseitigen sollen. Sie können alle die Integrationsleistung eines öffentlichen Planungssystems positiv beeinflussen. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen, haben wir uns hier allerdings primär Fragen der horizontalen Integration auf der Ebene eines Bundeslandes zugewandt und die gewiß ebenso wichtigen Integrationsaspekte zwischen Bund und Ländern sowie Ländern und Regional- bzw. Kreisebene ausgeklammert.

(a) Die Analyse der realen Planungssysteme erstreckte sich zunächst auf rein organisatorische Aufbauprobleme des jeweiligen Planungssystems. Regierungs- bzw. verwaltungsintern interessierte dabei vor allem, welche Stelle die "integrative Funktion"[902] zwischen Aufgabenplanung, Fachressorts und den Ressourcenplanungen übernehmen soll und welcher Hilfsgremien sich die iEP zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient. Aus Gründen der Kapazitätssteigerung, Loyalitätssicherung und Demokratisierung[903] erschien es zudem angebracht, externe, organi-

901) Vgl. auch Baars/Baum/Fiedler 1976, S. 1 ff.; Wegelin 1978, S. 33 f. Ähnlich auch Röber 1981, S. 31 und S. 109.

902) Fürst/Hesse 1981, S. 66.

903) So Wegelin 1978, S. 257.

sierte und nicht-organisierte Interessen in den Planungsprozeß einzubeziehen, auch wenn hierdurch eine Reihe weiterer Konflikte in das Planungssystem hineingetragen werden.

Die Querschnittsuntersuchung der drei Bundesländer zeigt hinsichtlich der Organisationsfrage unterschiedliche Lösungen. Bayern ressortierte die Landesentwicklungsplanung von Beginn an zusammen mit dem Umweltbereich im Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. 1979 entschloß sich Hessen für eine ähnliche Lösung, als es die Aufgaben der Landesentwicklung, des Umweltschutzes und der Landwirtschaft im Hessischen Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten zusammenfaßte. Der hier analysierte Landesentwicklungsplan entstand allerdings vor diesem Wechsel in der Abteilung Planung und Forschung der Staatskanzlei. Eine solche organisatorische Regelung findet sich heute noch in Niedersachsen, dessen Landesentwicklungsprogramm ein eigens eingerichteter Planungsstab der Staatskanzlei erstellte. Dieser Planungsstab zeichnet seither im Rahmen der Mittelfristigen Planung für den aufgabenplanerischen Teil verantwortlich. Im Gegensatz zur hessischen wie auch zur bayerischen Lösung, welche Landesentwicklungsplanung und räumliche Planung nicht trennen, liegt in Niedersachsen die Zuständigkeit für Fragen der Raumordnung und Landesplanung nicht bei der Staatskanzlei, sondern beim Innenministerium.

Nach herrschender Meinung kann eine ressortübergreifende Integrationsleistung, wie sie die hier konzipierte iEP erfordert, am besten die Staatskanzlei leisten, so daß insofern die niedersächsische Lösung zu präferieren wäre. Die Integration über ein Fachministerium wie in Hessen und in Bayern erscheint, trotz aller Probleme, jedoch ebenfalls durchführbar bzw. vertretbar, sofern sie entsprechende unterstützende organisatorische Vorkehrungen vorsieht. So sinkt der Koordinationsbedarf der Planung jeweils durch die Zusammenfassung sich stark beeinflussender Aufgaben wie der Raumordnung und des Umweltschutzes, womit zudem die Tätigkeit des Ministeriums stärker ins Interesse der Öffentlichkeit rückt. Das BStMLU findet außerdem Unterstützung durch sein selbst aufgebautes Informationssystem[904]. Alle drei Planungssysteme fanden zur Förderung der Integration neben den traditionellen Koordinationsgremien speziell für Pla-

904) Vgl. zu diesen unterstützenden organisatorischen Regelungen auch Wegelin 1978, S. 64.

nungsfragen andere ressortübergreifende Koordinationsformen. Jede Planungsabteilung (Abt. VI B Entwicklungsplanung im HMLULF; Abteilung 3 Landesentwicklung 1 des BStMLU; Planungsstab der Staatskanzlei Niedersachsen) verfügt neben einem Referat "Aufgabenplanung" über sog. Spiegelreferate, die die Verbindung zu den Fachressorts herstellen. Hessen und Niedersachsen setzen außerdem in den Ressorts sog. Planungsbeauftragte ein[905]. Diese (bzw. in Bayern ein anderer Vertreter jedes Ressorts) sowie Vertreter der mit Koordinationsfragen befaßten Abteilungen der Staatskanzlei bilden in jedem Bundesland einen Planungsausschuß (bzw. -arbeitskreis).

Der Umstand, daß das LEPr Bayern von den betrachteten das einzige noch aktuelle Programm darstellt, darf nun ebenfalls nicht zu dem Schluß verleiten, die Zuordnung der iEP zu einem Fachministerium sei derzeit allein vorteilhaft. Einerseits hat sich nach den bisherigen Überlegungen das bayerische Planungssystem als stark raumordnerisch geprägt erwiesen, so daß es eine Vielzahl öffentlicher Aktivitäten nicht erfaßt und dadurch den Koordinationsbedarf in Grenzen hält. Außerdem wurzeln die Gründe für den Bedeutungsverlust der anderen beiden Entwicklungspläne nicht ausschließlich im organisatorischen Bereich. Hierfür zeichneten vielmehr politische Gründe (im Fall von Niedersachsen) bzw. ein sich wandelndes Verständnis der Raumordnung (vorrangig in Hessen) verantwortlich[906]. Eine generelle Antwort auf die Organisationsfrage gibt es wohl nicht[907]. Für das bayerische Modell spricht jedoch die <u>Kontinuität in der Ressortierung</u> der Landesentwicklungsplanung über mittlerweile mehr als 10 Jahre, die auch in Niedersachsen für die Mittelfristige Planung festzustellen ist. Eine solche Beständigkeit, unter deren Voraussetzung sich auch das entsprechend qualifizierte Planungspersonal rekrutieren läßt, gepaart mit der generellen Bereit-

905) In der Einrichtung von Spiegelreferaten und dem Einsatz von Planungsbeauftragten sehen Fürst/Hesse das planungsadäquateste Organisationselement. Vgl. Fürst/Hesse 1981, S. 68 ff. Vgl. auch Wegelin 1978, S. 76.

906) Becker betont allerdings auf eine entsprechende Frage zur Weiterverwendung vorhandener Pläne bzw. Programme nach einem Regierungswechsel, daß langfristige Planung ohnehin aufgrund der Unsicherheit in der Datenbasis flexibel angelegt sei. Er halte die trotzdem nötigen Änderungen ohne Schwierigkeiten für möglich. Vgl. Becker 1973, S. 156.

907) Diese Aussage steht im Einklang mit dem situativen Ansatz der Organisationswissenschaft, der eine allgemeinverbindliche Organisationsstruktur leugnet. Vgl. Röber 1981, S. 47.

schaft aller Beteiligten zur Kooperation, erscheinen für die Funktionsfähigkeit einer iEP wichtiger als eine grundsätzliche Ressortierungslösung[908].

(b) Auch die Möglichkeiten zur mittelbaren und unmittelbaren Beteiligung an der im Prinzip exekutivischen öffentlichen Planung sind in den drei Bundesländern unterschiedlich ausgeprägt. In bezug auf die Parlamentarisierung der Landesentwicklungsplanung reicht die neueste Regelung des bayLPlG, den Beschluß der Teile A, B und C des LEPr als Rechtsverordnung von der Zustimmung des Landtags abhängig zu machen, am weitesten, während der LEP Hessens dem Landtag lediglich zuzuleiten ist und in Niedersachsen hinsichtlich des LEPr und der Mittelfristigen Planungen überhaupt keine parlamentarischen Einflußmöglichkeiten bestehen. Das niedersächsische Planungssystem sieht zudem eine institutionalisierte mittelbare Beteiligung organisierter Bevölkerungsgruppen in Form von Planungsbeiräten weder am LEPr noch an den Mittelfristigen Planungen noch an der speziell räumlichen Planung vor. Bayern, dessen Landesplanungsbeirat sich im Schnitt aus etwa 40 Vertretern verschiedenster Organisationen zusammensetzt, bietet dagegen relativ weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten. Die direkte, unmittelbare Einflußnahme einzelner Bürger auf Planinhalte hält sich in Bayern wie auch in Hessen in Grenzen und zeigt, daß ein direktes Betroffenheitsgefühl doch vorwiegend auf der Gemeinde- bzw. Kreisebene hervorgerufen wird.

Um zu starke zeitliche Verzögerungen und damit Schwerfälligkeiten des Planungssystems zu vermeiden, empfiehlt es sich, auf Landesebene auf eine unmittelbare Beteiligung der Bevölkerung zu verzichten[909]. Die Regelungen Bayerns zeigen, daß die Bemühungen um eine "partizipationsoffene"[910] Planung mit der Absicht, mögliche Konfliktlagen zu antizipieren, mehr zu repräsentativer Mitwirkung der Bevölkerung in Beiräten und stärkeren Einflußmöglichkeiten des Parlaments auf den Inhalt der Landesentwicklungsplanung tendieren. Kon-

908) Vgl. hierzu auch Fürst/Hesse 1981, S. 63 und S. 71; Wegelin 1978, S. 206. Röber weist ebenfalls auf die Vorteile stabiler Organisationsformen hin, da Änderungen zudem mit erheblichem Aufwand verbunden sind, betont jedoch, daß auf einen gravierenden Aufgabenwandel organisatorisch reagiert werden muß. Vgl. Röber 1981, S. 101 f. Ähnlich Ganser 1980, S. 16.

909) So auch Kappert 1980, S. 89 und Wegelin 1978, S. 273.

910) Wegelin 1978, S. 295.

struktive Mitarbeit setzt jedoch intensive Information voraus. Bayern hat auch in dieser Beziehung die Möglichkeiten am weitesten ausgestaltet. Seit 1973 verfügt der bayerische Landtag - damals als erstes Parlament in Europa - über eine dort installierte Datenstation, über die er direkten Zugriff zu Daten mit allgemeinem Informationsgehalt und planerischen Zielsetzungen erhält[911]. Um dennoch den direkten Kontakt zum Bürger zu erhalten und zu unterstützen, sollten die Möglichkeiten einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden. Besonders die Bayerische Staatsregierung hat sich dabei mit einem gezielten, teilweise populär gehaltenen, Informationsangebot über Inhalt und Erarbeitung des LEPr bewußt öffentlichkeitsorientiert verhalten.

(c) Die anschließende inhaltliche Analyse von Programmen und Plänen, welche aus den drei realen Planungssystemen hervorgingen, konzentrierte sich auf die Bedeutung operationaler Ziele als Klammer zwischen Aufgabenplanung, Durchführungsplanung und Kontrolle. Im Hinblick auf die Anforderungen an eine Aufgabenplanung stellt die Raumplanung eigentlich keine originäre Aufgabe des Staates dar, sondern übernimmt selbst lediglich die räumliche Konkretisierung allgemeiner Gesellschaftspolitik[912]. Die iEP sollte sich dabei an einem gesellschaftspolitischen Zielsystem orientieren, das alle, auch die nicht raumrelevanten Entscheidungsfelder berücksichtigt, und es insofern ermöglicht, programmorientierte Prioritäten zu setzen und die knappen Ressourcen dementsprechend auf die öffentlichen Aufgaben zu verteilen. Da auf der Ebene von Bundesländern der Anteil raumwirksamer Tätigkeiten einen beträchtlichen Umfang besitzt, bestand berechtigte Aussicht, in Plänen und Programmen, deren Ursprung auf die Raumordnung und Landesplanung zurückgeht, eine umfassende Zielplanung vorzufinden, die zwar den unterschiedlichen räumlichen Entwicklungsstand auch einbezieht, sich aber dennoch primär an verschiedenen Bevölkerungszielgruppen orientiert[913].

911) Vgl. 2. ROB Bayern, S. 269 und Art. 1 Abs. 2 Satz 1 EDVG Bayern.
Das hessische Entwicklungsprogramm zum Ausbau der Datenverarbeitung sah ebenfalls eine Zugriffsmöglichkeit des Landtags vor. Vgl. dort vor allem die Seiten 6, 22 und 29.

912) Zwischen den gesellschaftspolitischen Zielen und den räumlichen Disparitäten besteht im Grunde ein zirkuläres Problem.

913) So ausdrücklich die Forderung von Wahl 1978 I, S. 270 an die Zielplanung einer iEP.

Alle drei Landesentwicklungspläne stützen sich in ihrer Zielplanung auf ähnliche, ressortübergreifende Aufgabenabgrenzungen. Das LEPr Bayern zeichnet sich nur insoweit aus, als es seine Ziele in 14 Bereiche und eine Fülle von Unterbereiche einteilt und damit wesentlich detaillierter gliedert als die beiden anderen Planungssysteme, die lediglich in 6 Aufgabenbereiche unterteilen. Es bleibt jedoch fraglich, ob eine solche differenzierte Bereichsbildung Vorteile für ein ohnehin komplexes Planungsfeld bringt, oder nur den Koordinationsbedarf und Konfliktpotentiale unnötig erhöht. Es erscheint uns deshalb sinnvoller, die Zahl der Aufgabenbereiche auf sechs bis acht zu beschränken und diese durch Querschnittsbereiche, deren Probleme sich in nahezu allen anderen Feldern wiederfinden, zu ergänzen[914]. Diese Lösung verwendet das LEPr Niedersachsen 1985, indem es zu einem sozialpolitischen, bildungspolitischen, wirtschaftspolitischen, verkehrspolitischen und verwaltungspolitischen Bereich sowie einem Bereich Sicherheit und Rechtspflege zwei Querschnittsdarstellungen "Umweltgestaltung, Umweltschutz" und "Freizeit" hinzufügt, die auf Interdependenzen mit den übrigen Zielen hinweisen.

Deutliche Unterschiede zeigen sich jedoch in der Ausformulierung der jeweiligen Zielvorstellungen. Während die Planungssysteme Hessens und Niedersachsens die Landesentwicklungsplanung zur gesellschaftspolitischen Aufgabe erklären und ihre Ziele folglich an der Lebensqualität der Bevölkerung ausrichten, beschränkt sich das LEPr Bayern auf eine raumbezogene Zielkonzeption, die im wesentlichen die Schaffung eines räumlich differenzierten Angebots an verschiedenen, meist infrastrukturellen, Einrichtungen anstrebt. Damit fallen schon durch die Wahl dieser wenig konkreten Leitbilder eine Reihe öffentlicher Aktivitäten, in deren Absicht nicht die direkte Raumbeeinflussung liegt, aus dem Rahmen anstehender Planungsentscheidungen, obwohl sie ebenfalls zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen könnten[915].

Vergleichen wir die Schaubilder 11, 13 und 15, so lassen sich dort die unterschiedlichen Zielrichtungen deutlich ablesen. Während der LEP HESSEN'80 und

914) Im Interesse einer möglichst umfassenden Koordination, horizontal wie vertikal, warnt auch Ganser 1980, S. 15 vor einer "Überdimensionierung von Planwerken".

915) Vgl. auch Ganser 1980, S. 13: "Bessere berufliche Bildung, Qualifizierung der Arbeitskräfte, Rehabilitation und Arbeitszeitverkürzung sind Politikbereiche, die bislang kaum mit regionaler Blickrichtung diskutiert wurden".

das LEPr Niedersachsen 1985 beispielsweise die "soziale Integration älterer Menschen" bzw. ein "aktives und selbständiges, nicht isoliertes Leben älterer Menschen" anstreben, grenzt das LEPr Bayern das Ziel in diesem Bereich auf eine "bestmögliche Betreuung und Versorgung alter Menschen durch ein differenziertes und sich ergänzendes System von Einrichtungen der Altenhilfe" ein. Eine weitere Konkretisierung dieses Zieles wäre folglich auf Probleme beschränkt, die das Land mit Hilfe eigener Investitionstätigkeit oder der Gewährung entsprechender Zuschüsse zu lösen versucht. Dagegen schließen die umfassenderen Zielsetzungen Hessens und Niedersachsens nicht von vorn herein bestimmte alternative Mittel zu ihrer Verwirklichung aus[916].

(d) Diese hier als Leitbilder bezeichneten Planungsziele eignen sich aufgrund ihrer vagen Aussagen nicht als Führungsgrößen für den gesamten Entscheidungsprozeß, an denen auch eine sinnvolle Kontrolltätigkeit ansetzen könnte[917]. Wir haben daher im weiteren Verlauf der Untersuchung die Zielsysteme der Landesentwicklungspläne auf die Existenz planungsadäquater, operationaler Zielgrößen überprüft. Operationalität liegt dabei vor, falls ein zu beeinflussender gesellschaftlicher Tatbestand in seinem angestrebten (positiven oder negativen) Veränderungsgrad genau beschrieben oder wenigstens soweit bestimmt ist, daß er in der Kontrollphase eine ordinale Einstufung der erreichten Veränderung zuläßt. Hinzu kommt die Forderung nach eingehender zeitlicher wie auch räumlicher Präzisierung der Ziele.

Bei der Durchsicht der politischen Zielsetzungen, die den drei realen Planungssystemen zugrunde liegen, hofften wir im Idealfall auf operationale Vorgaben zu stoßen, die im Schaubild 16 auf der Ebene der impact objectives einzuordnen wären und somit die mit der individuellen Nutzung staatlicher Leistungen einhergehenden Wirkungen, gleichsam als Endprodukt öffentlicher Tätigkeiten, auszudrücken vermögen. Trotz der beschriebenen Unterschiede in der Formulie-

916) Vgl. zu diesem Problem in bezug auf die konkrete Ausgestaltung des PPBS Reinermann 1975, S. 116 f.

917) Röber hat in seiner Untersuchung über Regierungsverwaltungen festgestellt, daß das Fehlen operationaler Ziele von den befragten Referaten als sehr nachteilig empfunden wurde. Vgl. Röber 1981, S. 100. Das Prinzip des Management by Objectives (MbO), das in der Privatwirtschaft als Führungsmodell längst anerkannt ist, scheint in der öffentlichen Verwaltung keine Anwendung zu finden. Vgl. zum MbO zusammenfassend Wegelin 1978, S. 218 ff.

rung der Oberziele zeigte sich bei den Bemühungen um operationale Zielgrößen zunächst ein recht einheitliches Bild. Sowohl die mittelfristigen DFA des LEP HESSEN'80 als auch das LEPr Bayern und Niedersachsen 1985 beschränken sich auf die Angabe überprüfbarer Versorgungsziele, die sich, um beim vorigen Beispiel zu bleiben, in der angestrebten Zahl von Altenheimplätzen für 1000 Betagte ausdrücken. Solche Versorgungsgrade, die aufgrund einer prognostizierten Nachfrage festgesetzt werden und sich in jedem Zielbereich finden, erreichen in unserer Ziel-Mittel-Hierarchie jedoch höchstens die Stufe öffentlichen Angebots. Über beabsichtigte, wohlfahrtsrelevante Effekte auf Wirkungsebene können sie keinerlei Auskunft geben, zumal sie ohnehin durch die Art ihrer Ermittlung ohne Bezug zum Zielsystem dastehen. In Niedersachsen versucht man durch einen differenzierten Aufbau des LEPr diesen Mangel etwas auszugleichen. Jedes Aufgabenfeld gliedert sich hier vorbildlich in eine Bestandsaufnahme der bisherigen und eine Analyse der zukünftigen Entwicklung, eine Darstellung der Ziele sowie der Maßnahmen, die diese Ziele durchsetzen sollen, die Differenzierung der Ziele und Maßnahmen auf einzelne Entwicklungsräume bzw. Standorte, die Begründung von Prioritäten sachlicher und zeitlicher Art sowie eine Zusammenstellung des gesamten Finanzaufwandes. Stehen in diesem Zusammenhang nicht nur die investiven, sondern auch andere staatliche Vorhaben, so spielen die Versorgungsgrade eher die Rolle von operationalen Zwischenzielen speziell für die Investitionstätigkeit, mit der ebenso wie mit anderen Maßnahmen ein (noch) nicht auf impact-Ebene konkretisiertes, gesellschaftspolitisches Ziel angestrebt wird.

Die Operationalisierung von impact objectives bereitet zunächst aufgrund häufig fehlender, geeigneter Daten Schwierigkeiten[918]. Anhaltspunkte und Unterstützung erhält die öffentliche Planung hierzu durch die <u>Soziale-Indikatoren-Forschung</u>, die in Abkehr vom rein eindimensionalen Bruttosozialproduktskonzept zur Messung der Wohlfahrt versucht, den Begriff der Lebensqualität mit Hilfe verschiedener, auch nichtökonomischer Aspekte zu messen. Da sie hierbei individuenbezogene Endprodukte konkretisieren möchte, visiert sie ebenfalls die Ebene der impact-Ziele an. In seinen Bestrebungen um Operationalisierung der Wirkungsebene durch Indikatoren geht dieses Konzept jedoch weit über die reinen Ausstattungsindikatoren, wenn auch die Landesentwicklungspläne diese als

918) So trotz intensiver Bemühungen auch noch zum heutigen Zeitpunkt, vgl. Helberger/Sörgel 1980, S. 5 f.

soziale Indikatoren bezeichnen, hinaus[919]. Selbst im Rahmen einer primär raumbezogenen Planung, die wie das LEPr Bayern den räumlich zu differenzierenden Versorgungsaspekt betont, sollte es aufgrund des Forschungsstandes möglich sein, Ziele über die hier vorgefundenen Versorgungsgrade hinaus umfassender zu operationalisieren.

Als vielversprechend im Sinne einer wirkungsbezogenen Operationalisierung komplexer gesellschaftspolitischer Ziele kann jedoch der Bericht über die Erfolge öffentlicher Tätigkeit hinsichtlich des Zieles "Chancengleichheit in Bildung und Ausbildung" innerhalb des letzten EB des hessischen Planungssystems gelten. Wie beschrieben, sind hier nicht nur die erreichten Versorgungsgrade Schüler/Lehrer bzw. Schüler/Klasse als Maß der Zielverwirklichung herangezogen worden, sondern gleichfalls die Zahl der Abiturienten und der Studienplätze sowie der Schüler ohne Schulabschluß, die Zahl der Unterrichtsstunden für Berufsschüler und gleichfalls der Anteil an Schülern, die über weiterführende Schulen qualifizierte Abschlüsse erreichen[920]. Es bietet sich an, diese ex-post eingeführten "Kontroll"-größen in den weiteren Planungsprozeß zu übernehmen und als Indikatorenbündel zur ex-ante Operationalisierung von Zielen einzusetzen.

Alle drei Planungssysteme bleiben also bei der Verwendung von Führungsgrößen in Form von konkreten, operationalen Zielen weit hinter den heutigen Möglichkeiten zurück. Versorgungsgrade alleine können wohlfahrtsrelevante Wirkungen staatlicher Maßnahmen auf die Bevölkerung im Sinne von impact objectives nicht erfassen. In diesem Bereich erscheint es deshalb unbedingt erforderlich, öffentliche Planungssysteme dem erreichten Forschungsstand anzunähern.

(e) Probleme bezüglich des tatsächlichen Planungsvollzugs treten nicht nur bei mangelnder Operationalisierung der Zielvorstellungen auf, sondern verstärken sich noch, wenn eine sachlich, räumlich und zeitlich konkretisierte, mit dem Ressourcenbereich abgestimmte Durchführungsplanung fehlt. Als Verbindungsglied zwischen Zielplanung und Vollzug sollte sie zeigen, daß zur Verwirklichung des

919) Vgl. hierzu als Beispiel zu sozialen Indikatoren für das Gesundheitswesen das Schaubild 17. Wesentlich ausführlicher noch die Weiterentwicklung auf diesem Bereich in Helberger/Sörgel 1980.

920) Vgl. HESSEN'80, Heft 6, S. 75. Zu weiteren Anregungen für die Operationalisierung von Planungszielen HESSEN'80, Heft 5, S. 386; 6. ROB Bayern, S. 107 und S. 130.

Planes bzw. des Programmes konkrete Maßnahmen beabsichtigt sind, welche räumlichen Wirkungen diese voraussichtlich verursachen, welcher Zeitraum für die Durchführung vorgesehen ist und ob die vorhandenen finanziellen und realen Ressourcen das geplante Vorgehen überhaupt zulassen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit erörterten wir zunächst Aspekte der Konkretisierung in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht und prüften die Abstimmung mit dem gesamten Ressourcenbereich erst im Anschluß an die Analyse der Planungskontrolle.

Die Präzisierung von Zielen im sachlichen Bereich spricht in Schaubild 16 - in Analogie zur privatwirtschaftlichen Produktion - auf der input-Ebene die Produktionsmittel an, deren Einsatz eine staatliche Leistungserstellung erst ermöglicht. Da gesellschaftspolitische Ziele nicht ausschließlich durch investive Projekte zu erreichen sind und eine zielgerichtete Koordination öffentlicher Tätigkeiten, auch im Hinblick auf die knappen Ressourcen, nur in der Gesamtschau aller Maßnahmen Erfolg verspricht, sollte die sachbezogene Konkretisierung über die beabsichtigten Investitionen hinaus auch nichtinvestive und wenig finanzwirksame Vorhaben personeller, gesetzlicher, informativer sowie organisatorischer Art aufführen. Die DFA des hessischen Landesentwicklungsplans sowie die Mittelfristigen Planungen als Konkretisierung des LEPr Niedersachsen 1985 bemühen sich um die Erfüllung dieser Forderung, während der Teil D des LEPr Bayern die sachliche Präzisierung nur auf die angeführten Versorgungsgrade bezieht und sich folglich auf eine Darstellung (raumwirksamer) Investitionsprojekte beschränkt.

Obwohl also alle drei Planungssysteme lediglich Versorgungsgrade als Führungsgrößen anbieten, beweisen die Lösungen Hessens und Niedersachsens, daß die Durchführungsplanung deshalb nicht im investiven Bereich zu verharren braucht. Die Mittelfristigen Planungen Niedersachsens zeichnen sich zudem dadurch aus, daß sie sämtliche Maßnahmen in ihre Finanzierungsrechnungen einbeziehen. Leider nimmt der Detaillierungsgrad der sachlichen Konkretisierung in den Mittelfristigen Planungen seit einiger Zeit in dem Umfang ab, in dem der finanzplanerische Teil an Bedeutung gewinnt. Im Interesse der Anforderungen an eine iEP ist dies keinesfalls zu begrüßen. Die Konzentration der mittelfristigen Teile des LEPr Bayern auf die raumwirksamen Investitionen überrascht kaum, da sich räumliche Planung typischerweise dieses Instruments bedient.

Allerdings macht auch die raumbezogene Planung zwischenzeitlich einen Bedeutungswandel hin zur Betonung mehr qualitativer, immaterieller Aspekte durch[921], so daß eine Weiterentwicklung des LEPr Bayern in diese Richtung gleichfalls eine umfassendere sachliche Konkretisierung fördern könnte.

(f) Der räumliche Planungsteil, den die iEP als Mittel zur Verwirklichung gesellschaftspolitischer Oberziele ansieht, sollte den beiden Elementen der raumorientierten Planung als Ressourcen-, aber auch als Sachplanung Rechnung tragen. Dementsprechend wurden an den Umfang räumlicher Konkretisierungen zwei Forderungen gestellt. Mit der Aufgliederung des Gesamtgebietes in Teilplanungsräume und der Formulierung von regionalen Teilzielen sowie fachlichen Maßnahmen für diese Räume erfüllt die iEP primär den sachplanerischen, räumlichen Aspekt. Raum stellt darüber hinaus eine knappe Ressource dar, so daß mit der Übernahme der tyischen räumlichen Organisationsmittel in die Landesentwicklungsplanung auch diese Tatsache Berückichtigung finden könnte. Beide Ansätze stehen in enger Verbindung zueinander, da der Erfolg raumordnerischer Instrumente nur dann eintreten kann, wenn regional differenzierte, sektorale Maßnahmen tatsächlich zur Ausführung kommen.

Vorbildlich bemüht sich das LEPr Bayern um eine Regionalisierung seiner Aussagen. Für 18 einzelne Planungsräume sind die Angaben der Teile A und B (für das gesamte Staatsgebiet) ausführlich räumlich differenziert. Gut gelöst erscheint vor allem im Teil D die weitreichende ex-ante Regionalisierung der geplanten finanziellen Aufwendungen, die sich zwar auf die Investitionsausgaben beschränkt, jedoch ex-post in den ROB fortgesetzt wird. Im Gegensatz zur räumlichen Konkretisierung im LEP HESSEN'80 verweist Teil B des LEPr Bayern in den fachlichen Zielen regelmäßig auf die Interdependenzen zu dem in Teil A aufgeführten raum- und siedlungsstrukturellen Raster, das damit nicht nur beschreibenden, sondern eindeutig instrumentalen Charakter besitzt. Die identische Aufgliederung des Gesamtraumes in Teilplanungsräume, die beide Planungssysteme für die räumliche Differenzierung der Aussagen des Landesentwicklungsprogramms und der Regionalplanung vornehmen, ist im Hinblick auf die vertikale Koordination von Vorteil. In bezug auf die räumliche Teilpla-

921) Vgl. den Hinweis bei Selke/Stiens 1982, S. 642, daß zukünftig das Schlüsselproblem nicht die räumlichen, sondern die sozialen Disparitäten darstellen.

nung bedarf vor allem das niedersächsische Planungssystem einer Weiterentwicklung. Die Mittelfristigen Planungen verzichteten von Beginn an auf eine Fortsetzung der teilweise recht ausführlichen Regionalisierung der Ziele des LEPr für die 14 Entwicklungsräume. Sie übernahmen auch nicht die Aufgliederung der Regionalplanung, die damals schon ein von diesen Entwicklungsräumen abweichendes räumliches Bezugssystem verwendete. Da die mittelfristigen Teile des Planungssystems zudem nicht auf die raumbezogenen Organisationsmittel des LROPr eingehen, besteht zwischen Raumordnung und Landesplanung und gesellschaftspolitischer Planung derzeit keinerlei Verbindung.

(g) Die Betonung zeitlicher Konkretisierung der Rahmenpläne ist nicht nur auf die erwähnten Operationalisierungskriterien zurückzuführen, sondern ergibt sich auch aus der historischen Entwicklung der räumlichen Planung. Programme bzw. Pläne der Raumordnung und Landesplanung vermeiden es, konkrete Angaben über den Zeitpunkt der Verwirklichung der in ihnen verankerten Ziele zu machen, weshalb sie auch als "ende-offen"-Pläne charakterisiert werden[922]. Diese Umstände erschweren jedoch eine Durchführungsplanung mit eindeutigen Prioritäten und Posterioritäten und machen eine Kontrolle überhaupt unmöglich. Die Analyse der realen Planungssysteme erstreckte sich deshalb auch auf den Umfang der zeitlich präzisen Aussagen in den Rahmenplänen sowie vor allem durch die mittelfristigen Teilabschnitte.

Das niedersächsische Planungssystem besitzt die ausgeprägteste zeitliche Konkretisierung. Im Gegensatz zum Rahmenplan Hessens, dessen Ziele sich auf das Endjahr 1985 beziehen, und zum LEPr Bayern Teile A und B, die keinen eindeutigen Zeithorizont nennen, ist schon der Langfristplan Niedersachsen 1985 in zwei separate Planungsperioden (1974-1978 und 1979-1985) unterteilt gewesen. Er sollte durch die Mittelfristigen Planungen vor allem auch zeitlich konkretisiert werden. Trotz des eingetretenen Bedeutungsverlustes des LEPr erfolgt heute noch zusammen mit der Finanzplanung eine gleitende, jährliche Fortschreibung, der jeweils die aktuellen Basisdaten zugrunde liegen und die für eine Anpassung an ökonomische, demografische sowie politische Veränderungen sorgt. Teil D des LEPr Bayern erfährt zwar auch regelmäßig alle zwei Jahre jeweils für vier Jahre eine Fortschreibung, bezieht jedoch nicht ausdrücklich die neuesten

922) So Wagener 1975a, S. 139.

Planungsdaten ein und beschränkt sich zudem auf die Darstellung der raumwirksamen Investitionen[923]. Am wenigsten reagibel erscheinen die DFA zum hessischen Rahmenplan, da sie sich nicht überlappen, sondern zwei aneinander anschließende, 4-jährige Planungsperioden abdecken. Eine rollende Fortschreibung in Anlehnung an die Vorgehensweise in Niedersachsen ist dieser Lösung eindeutig vorzuziehen. Gut lösen die Mittelfristigen Planungen Niedersachsens auch die Festsetzung der Prioritäten durch eine Verbindung von Aufgaben- und begrenzender Ressourcenplanung. Zunächst ermittelt die Finanzplanung aufgrund der angenommenen wirtschaftlichen Entwicklung und der feststehenden Rechtsverpflichtungen den frei verfügbaren Finanzierungsraum, dessen Verteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche erfolgt dann nach Maßgabe der Prioritäten der mittelfristigen Aufgabenplanung. Die Zuweisung der finanziellen Mittel für die drei eigentlichen Planungsjahre[924] zeigen schließlich die Finanzierungsübersichten der Aufgabenfelder.

(h) Die geforderte Operationalisierung der Ziele wie auch die nachfolgende Konkretisierung in sachlich, räumlich und zeitlich präzisierte Maßnahmen bilden eine notwendige Voraussetzung für eine Kontrolle des Planungserfolges. Da ein integrierter Planungsablauf vielfältige Vor- und Rückkopplungen zwischen den einzelnen, nur theoretisch zu isolierenden, Phasen aufweist, kommen für eine mitschreitende Planungskontrolle mehrere Ansatzpunkte in Betracht, die den verschiedenen Ebenen der Ziel-Mittel-Hierarchie zugeordnet werden können. Einen Vergleich von Zweck und eingesetzten Mitteln nehmen das Effizienz- und das Effektivitätskonzept vor. Je nach verwendeter Ziel- bzw. Mittelebene stehen hierbei unterschiedliche Kriterien zur Verfügung. Effizienzkriterien beziehen sich generell auf Zweck-Mittel-Relationen bis zur output-Ebene, während Effektivitätskriterien prinzipiell die objectives-Ebene ansprechen. Ebenfalls auf verschiedenen Zielebenen läßt sich die sog. Erfolgskontrolle (oder auch Zielerreichungskontrolle) anwenden, die geplante Sollgrößen mit den realisierten Istwerten vergleicht. Primär auf der Wirkungs-, ersatzweise auf der Nutzungsebene angesiedelt und methodisch am schwierigsten ist die Wirksamkeitsanalyse, die fest-

923) Die Aufstellung des Langfristplanes dauerte außerdem sechs Jahre, so daß nach der Verabschiedung sofort Änderungen notwendig waren. Vgl. Umlauf 1980, S. 20.

924) Von den fünf Planungsjahren stimmen die ersten beiden mit dem laufenden Hauhaltsplan und mit dem anschließenden Haushaltsplanentwurf überein.

stellen möchte, inwieweit eine Änderung der Zielvariablen ursächlich auf den Einsatz bestimmter Maßnahmen der öffentlichen Entscheidungseinheiten zurück geht.

Da der Erfolg öffentlicher Planung wenigstens teilweise auch von der organisatorischen Ausgestaltung des Planungssystems abhängt, ist eine Überprüfung der administrativen Effizienz durchzuführen, die die Aufbau- und Ablauforganisation in Relation zur Zielverwirklichung setzt. Schließlich sollte eine Bedingungskontrolle jene Tatsachen beurteilen, die den Zielformulierungen einst zugrunde lagen. Hierzu gehören insbesondere die Basisdaten, deren unerwartete Veränderungen nicht nur Zielkorrekturen, sondern sogar Zielstreichungen nötig machen können.

Diese Anforderungen an die Kontrollphase erfüllen die Planungssysteme der drei Bundesländer in unterschiedlichem Ausmaß. Eine Bewertung von Zweck-Mittel-Relationen findet sich weder in den hessischen Ergebnisberichten noch in den Raumordnungsberichten Bayerns oder Niedersachsens, obwohl mit den sachlichen Kapazitäten und den Versorgungsgraden operationale input- bzw. output-Ziele als "Zwecke" vorhanden wären, die die Bestimmung der finanziellen input-Effizienz, der (modifizierten) finanziellen Effizienz sowie der physischen Produktionseffizienz zuließen[925]. Eine Beurteilung der Planungsergebnisse unter Effektivitätsaspekten scheidet allerdings von vornherein aus, da keiner der untersuchten Landesentwicklungspläne operationale Ziele setzt, die über das (noch) nicht konsumierte öffentliche Angebot hinausgehen.

Der Schwerpunkt der EB Hessens liegt bei der Erfolgskontrolle. Sie erstreckt sich sowohl auf eine Finanzkontrolle, die geplanten und verwirklichten finanziellen Aufwand gegenüberstellt, als auch auf den Vergleich von geplanten und durchgeführten Maßnahmen sowie auf die Differenz zwischen erwünschten und erreichten Versorgungsgraden. Dabei bezieht sie sich nicht nur auf das Gesamtgebiet, sondern auch auf die Planungsteilräume Hessens. Die ROB der Bayerischen Staatsregierung stellen degegen eher Leistungsberichte dar, die keine Planungsgrößen überprüfen, sondern die Entwicklung insbesondere von Versorgungsgraden und anderen Angebotsindikatoren innerhalb des Berichtszeitraumes be-

925) Die niedersächsischen ROB beziehen sich ausschließlich auf Ziele des LROPr, so daß ohnehin keine Verbindung zum LEPr oder den Mittelfristigen Planungen besteht.

schreiben. Im Gegensatz zu den hessischen EB führen die ROB Bayerns neben den Investitionen, die zur Erweiterung des öffentlichen Angebots dienen, keine anderen Maßnahmen an, während in Hessen auch alle nichtinvestiven Maßnahmen der Berichtsperiode Erwähnung finden, da eine Verbesserung von Versorgungslagen alleine in der Regel die Verwirklichung gesellschaftspolitischer Ziele nur unvollständig unterstützen kann.

Eine ausführliche Wirkungskontrolle erübrigt sich in allen drei Fällen, da der kausale Zusammenhang zwischen einer Änderung der Versorgungslage und öffentlichen Ausgaben über die Investitionsprojekte nahe liegt und operationale Ziele höherer Ebenen fehlen. Die Überprüfung des Planungssystems auf administrative Effizienz beschränkt sich sowohl in Hessen als auch in Bayern und in Niedersachsen auf die Darstellung von gesetzlichen, organisatorischen und inhaltlichen Änderungen im Planungsbereich[926]. Eine Beurteilung der Auswirkungen hiervon auf die Zielverwirklichung findet sich nur sehr vereinzelt. Jeder Ergebnis- (bzw. Raumordnungs-)bericht beschäftigt sich allerdings recht umfangreich mit der Entwicklung der Basisdaten, wobei die bayerischen ROB sich durch außerordentlich detaillierte Regionalisierung der betreffenden Größen auszeichnen. Ein Ausbau der Kontrollphase wäre in allen drei Planungssystemen erforderlich. Die niedersächsischen Raumordnungsberichte stellen insoweit einen Sonderfall dar, als sie zu den Mittelfristigen Planungen und dem LEPr keinerlei Verbindung herstellen. Sie beziehen sich ausschließlich auf die nicht-operationalen Ziele des LROPr und besitzen damit stark eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten. Aber auch die EB zum LEP HESSEN'80 sowie die ROB über die Verwirklichung des LEPr Bayern können in bezug auf die Anwendung von Effizienz- und Effektivitätskriterien sowie einer Wirkungskontrolle aufgrund mangelnder Zieloperationalisierungen keine Anregungen geben. Die Abhängigkeit der Kontrollmöglichkeiten von der Ausgestaltung der Zielplanung zeigt sich hier deutlich.

Die in den hessischen EB bevorzugte Erfolgskontrolle, die hier allerdings aus bekannten Gründen höchstens auf der output-Ebene stattfindet, ist den bayerischen Leistungsberichten vorzuziehen, da sie Planungsgrößen überprüft und im Ver-

926) Die Darstellung in den ROB Niedersachsens umfaßt nur die Entwicklung des Landesplanungssystems; LEPr und Mittelfristige Planungen sind darin nicht enthalten.

gleich mit den tatsächlich erreichten Ergebnissen auch deren Realitätsnähe beurteilen kann[927]. Eine Leistungsdarstellung, wie in den ROB Bayerns, befaßt sich dagegen ausschließlich mit realisierten Größen, ohne auf etwaige Planungsziele einzugehen.

Selbst wenn an operationalen Zielen nur Versorgungsgrade vorliegen, sollten Kontrollberichte nicht alleine die Investitionstätigkeit, sondern - wie die hessischen EB - auch andere Maßnahmen anführen, die zur Verwirklichung der (noch) nicht auf impact Ebene konkretisierten gesellschaftspolitischen Ziele beitragen. Die eng an die Ziele des LEPr angelehnte Gliederung der ROB Bayerns bietet für eine solche Vorgehensweise zwar ideale Voraussetzungen, der Inhalt der Berichte beschränkt sich jedoch auf die raumwirksamen Investitionen.

Um den räumlichen Planungsteil ebenfalls adäquat beurteilen zu können, muß die Kontrolle auch raumbezogene Elemente berücksichtigen. Die ROB Bayerns leisten hier nicht nur mit einer detaillierten, räumlich differenzierten Darstellung der Entwicklung von Basisdaten Vorbildliches. Sie führen auch ex-post die schon ex-ante intensiv betriebene Regionalisierung von Investitionsaufwendungen und Maßnahmen für die 18 Planungsregionen und die drei Regionsgruppen fort und unterscheiden außerdem die Mittel nach den Finanzierungsträgern Land, Bund, Kommunen und Sonstige.

(i) Da die iEP einen Vollzug der geplanten Ziele und Maßnahmen anstrebt, muß die Durchführungsplanung die Abstimmung von Aufgaben- und Ressourcenplanung einerseits und zwischen den verschiedenen Ressourcenplanungen andererseits vornehmen. Ohne eine solche Koordination kann schon die Vernachlässigung einer der knappen Ressourcen, die nahezu alle Aufgabenbereiche der öffentlichen Planung sowie auch der private Sektor querschnittsartig beanspruchen, zu gravierenden Planungsmißerfolgen führen. Zu den begrenzt verfügbaren Ressourcen zählen derzeit vor allem Boden (bzw. Raum) sowie finanzielle, personelle organisatorische und ökologische Reserven.

Eine Verbindung von Ziel- bzw. Durchführungsplanung mit finanziellen Aspekten sorgt für eine Reduktion unbegrenzt vorhandener Wünsche auf einen realen

927) Eine ausschließlich auf die Erfolgskontrolle konzentrierte Berichterstattung ist allerdings unzulänglich. So aber der gegenteilige Eindruck bei Wegener 1979, S. 139.

Rahmen. Die Abstimmung sollte sich dabei auf die Kosten aller Maßnahmen, nicht etwa nur der Investitionen, erstrecken. Insbesondere sind die Folgelasten investiver Projekte abzuschätzen und mit den Finanzierungsmöglichkeiten zu vergleichen. Obwohl jedes Bundesland über eine Finanzplanung verfügt, reicht die bloße Abstimmung der Landesentwicklungspläne mit ihr nicht aus. Zwei Elemente, die die üblichen Finanzpläne nicht berücksichtigen, müssen die lang- und mittelfristigen Pläne bzw. Programme in ihren finanziellen Aussagen selbst beisteuern. Es handelt sich hierbei einmal um die räumliche Differenzierung der anfallenden Kosten für den raumbezogenen Planungsteil und zum zweiten um die Darstellung der (voraussichtlichen) Beiträge aller Finanzierungsträger, die zur Verwirklichung der Vorstellungen komplementär zu den Landesmitteln hinzukommen .

Auch bezüglich des Umfangs der finanziellen Ressourcenplanung unterscheiden sich die drei Planungssysteme erheblich. Während Hessen und Niedersachsen nicht nur mittelfristig die finanzielle Belastung ermitteln und auf ihre Tragbarkeit überprüfen, stattet Bayern lediglich die Teile D des LEPr mit Angaben zu Kosten und Finanzierungsmöglichkeiten aus. Wie in Hessen der Rahmenplan und die DFA, so gibt auch Teil D des bayerischen LEPr nur die Aufwendungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen an, wobei in beiden Fällen auch die daraus entstehenden Folgebelastungen unberücksichtigt bleiben. Die Mittelfristigen Planungen Niedersachsens stellen dagegen in ihre Finanzierungsübersichten alle Aufwendungen ein. die einem Aufgabenfeld jeweils zuzurechnen sind. Alle drei mittelfristigen Planungteile bemühen sich um eine Darstellung aller erwarteten Finanzierungsbeiträge, nicht nur der eigenen, obwohl das tatsächliche Eintreffen dieser Mittel primär von der Initiative der Kommunen und der "Sonstigen" abhängt[928]. Bayern, das sich in bezug auf eine räumliche Disaggregierung der Aufwendungen von den beiden anderen Planungssystemen positiv abhebt, führt auch diese Komplementärmittel einer ausführlichen Regionalisierung zu.

In der Berücksichtigung von investiven wie auch nicht-investiven Aufwendun-

928) Niedersachsen macht insoweit eine Ausnahme, als es seit 1982 die Eigenmittel Dritter nicht mehr abschätzt und nur noch die eigenen Zahlungen an den kommunalen Bereich ausweist. Üblicherweise erfassen die Aufstellungen alle vom Land selbst in Angriff genommenen oder geförderten Maßnahmen.

gen und deren Interdependenzen erscheinen die Mittelfristigen Planungen des niedersächsischen Planungssystems wegweisend. Sie nehmen in voller Abstimmung mit der Finanzplanung diese umfassenden Aussagen außerdem (bis 1979) für zwei alternative Finanzierungsrahmen P 1 und P 2 vor und erhöhen damit ihre Überlebensfähigkeit. Die notwendige regionale Aufschlüsselung der öffentlichen Mittel fehlt dort allerdings völlig. Im Hinblick auf eine dataillierte ex-ante Regionalisierung finanzieller Belastungen sind dagegen die Teile D des LEPr Bayern weit entwickelt, wenn sie auch nur die raumwirksamen Investitionsaufwendungen berücksichtigen. Verzichtet man auf eine alternative Berechnung, wie sie Niedersachsen lange durchführte, so könnte die Darstellung der letzten Mittelfristigen Planung als Grundlage herangezogen werden. Dort unterscheiden die Finanzierungsübersichten der mittelfristigen Aufgabenplanung bei den geplanten Aufwendungen der einzelnen Maßnahmebündel, recht aufschlußreich, feststehende Rechtsverpflichtungen, Neuverpflichtungen, die sich aus den ersten beiden Haushaltsjahren ergeben, sowie aus Prioritätsgründen zugewiesene freie Mittel. Auf jeden Fall zu empfehlen ist ein Ausweis notwendiger Komplementärmittel, auch wenn deren Ermittlung große Unsicherheiten entgegenstehen, da solche Informationen zweifellos die vertikalen Koordinationsbemühungen unterstützen.

(k) Unentbehrlich für die öffentliche Planung ist außerdem der Bezug zu den personellen Ressourcen. Als einziges der betrachteten Länder erstellte Hessen einen solchen "Personal"-Fachplan für den Zeitraum von 1971-1985, der die Entwicklung von Stellenzahlen und Personalausgaben in vier besonders personalintensiven Geschäftsbereichen ausweist. Er ist jedoch nicht auf die Systematik der Aufgabenbereiche des LEP abgestimmt und vor allem niemals fortgeschrieben worden, so daß sein Inhalt mittlerweile überholt ist. Niedersachsen dagegen besitzt keinen separaten Personalplan[929], sondern berücksichtigt personelle Entwicklungen im Rahmen einer Querschnittsdarstellung "Personal" der Mittelfristigen Planung. Diese führt, in identischer Gliederung mit der Aufgabenplanung, sowohl die Stellen- als auch die Ausgabenveränderungen - bis 1979 sogar nach P 1 und P 2 unterschieden - an und befindet sich durch die jährlichen Fortschreibungen jeweils auf dem neuesten Stand. Für die Verbindung zwischen Planungszielen und den personellen Maßnahmen, die zu ihrer Verwirklichung beitragen

929) Bayern erstellt im Rahmen des LEPr überhaupt keine Personalvorausschau.

sollen, sowie der entsprechenden finanziellen Absicherung kann die niedersächsische Lösung mehr Anregungen geben als der hessische PersonalEP, dem der Bezug zu den Zielen von HESSEN'80 völlig fehlt und der außerdem nie einer Aktualisierung unterzogen wurde.

(l) Aus der Vielzahl organisatorischer Reserven haben wir die Anwendung elektronischer Datenverarbeitung gewählt, da sie auch in der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung gewinnt[930]. Hier liegen, da die Lösung komplexer Planungsprobleme umfangreicher Informationen bedarf, erhebliche Leistungsreserven eines Planungssystems. Anzustreben ist eine sog. integrierte Datenverarbeitung, die Daten soweit wie möglich nur einmal erfaßt, aber mehrfach verarbeitet und sowohl den Verwaltungsvollzug als auch Planungsentscheidungen unterstützt. Das hessische Planungssystem beinhaltet auch für den Ausbau der Datenverarbeitung ein eigenes Entwicklungsprogramm, das als Ziel ein integriertes Datenverarbeitungssystem und eine enge Anlehnung an das Prinzip des LEP anstrebt. Speziell zu Planungszwecken konzipierte die HZD ein Informationssystem HEPAS, von dem heute jedoch lediglich die Investitionsdatei anwendbar ist. Ebenfalls zur Unterstützung von Planungsentscheidungen dient das in Bayern verwendete System ROLAND, das allerdings nur auf raumbezogene Probleme ausgerichtet ist. Das LEPr formuliert zwar Ziele für den Ausbau der EDV, mittelfristig nimmt Teil D jedoch keine Konkretisierungen diesbezüglich vor, so daß über beabsichtigte Maßnahmen keine Angaben vorliegen. Die Mittelfristigen Planungen Niedersachsens informieren dagegen in einem Maßnahmenbündel regelmäßig über geplante Vorhaben der Automation im Verwaltungsvollzug; das dort angewandte, raumplanungsorientierte Planungsinformationssystem PLIS findet allerdings keine spezielle Erwähnung. Ursprünglich plante man wie in Hessen den Ausbau der EDV zu einem integrierten System, das neben dem Verwaltungsvollzug auch der Vermittlung von Planungsinformationen dienen sollte. Hierüber finden sich jedoch nach 1974 keine Angaben mehr.

Das Konzept von HEPAS im Rahmen eines integrierten Datenverarbeitungssystems ist unter den drei Lösungen die umfassendste, da es nicht ausschließlich auf die Unterstützung der Raumordnung abzielt. Sein Ausbau ist allerdings wei-

930) Die derzeitige wirtschaftliche Situation wird gelegentlich auch als 3. (elektronische) wirtschaftliche Revolution bezeichnet. Vgl. z. B. Weyl 1983, S. 263.

ter voranzutreiben, um außer der Investitionsdatei auch die übrigen geplanten Dateien für Planungsentscheidungen heranziehen zu können. Hieraus resultierende, auch nicht-investive, Belastungen sowie die beanspruchten personellen Ressourcen sollten mittelfristig in die Planung einbezogen werden, wie dies in den Mittelfristigen Planungen Niedersachsens im Bereich "Informationsdienste" wenigstens für die Automatisierung des Verwaltungsvollzugs geschieht.

(m) Derzeit ein ausgeprägtes Interesse ziehen die ökologischen Ressourcen auf sich, zu denen alle Faktoren der natürlichen Umwelt des Menschen einschließlich der Rohstoffe zählen. Die sachliche Verbindung des Umweltbereiches zur Raumordnung - durchaus nicht generell komplementär - zeigt sich in seiner organisatorischen Zuordnung zum Landesplanungsressort in Hessen und Bayern. Da die verschiedenen Dimensionen der Ressource "Umwelt" nicht unbegrenzt belastbar sind, ihre Nutzung teilweise sogar irreparable Schäden hervorruft, muß sich die ökologische Planung auf den Schutz der Umwelt des Menschen bzw. die Beseitigung von eingetretenen Schäden erstrecken sowie gleichfalls auf eine sparsame Verwendung der knappen Ressourcen hinwirken. Sie stellt damit, wie die raumbezogene Planung, einerseits Sachplanung mit eigenen Zielen, andererseits Ressourcenquerschnittsplanung dar.

Hessen und Bayern stufen Umweltaufgaben als eigenen Zielbereich neben den anderen ein und konkretisieren dessen Vorstellungen in den mittelfristigen Planungsteilen, soweit die entsprechenden Pläne dies zu leisten vermögen. Niedersachsen 1985 dagegen faßt Umweltprobleme in einer Querschnittsdarstellung zusammen[931], die zwar auch separate Ziele formuliert, bezüglich der Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung jedoch auf die einzelnen Aufgabenfelder verweist. Ähnlich betont Teil D des LEPr Bayern neuerdings (1981-1984) im Rahmen des Bereichs "Natur- und Landschaftsschutz, Landschaftspflege" die Interdependenzen zu den übrigen Fachplanungen. Wenig Bedeutung messen die Pläne allerdings dem Ressourcenquerschnittsaspekt bei. Ökologische Bestandsaufnahmen als Grundlage aller öffentlichen Aufgabenerledigung finden sich vorwiegend in den Ergebnis- bzw. Raumordnungsberichten zu den betreffenden Programmen und Plänen.

931) Bemerkenswert ist dort auch die Querschnittsdarstellung "Freizeit", vgl. Niedersachsen 1985, S. 531 ff.

Am interessantesten ist wohl die Lösung des LEPr Niedersachsen 1985, die Umweltproblematik als Querschnittsbereich mit Verweis auf die entsprechenden Aufgabenfelder einzustufen. Leider übernehmen die Mittefristigen Planungen dieses Konzept nicht. Eine Ausdehnung der Bestandsaufnahme der natürlichen Umwelt im Sinne von Basisdaten ist auf jeden Fall anzustreben. Da ein integriertes Planungskonzept alle Phasen einschließt und Planung selbst als Prozeß betrachtet, können solche Planungsdaten durchaus in den Ergebnisberichten angesiedelt sein.

(n) Im Verständnis der Raumordnung und Landesplanung zeichnet sich seit einiger Zeit ein Wandel ab. Damit einher geht die Forderung nach einer Abkehr von langfristigen, flächendeckenden, raumbezogenen Plänen hin zu stärkerer Reaktion auf akute Probleme durch "Feuerwehreinsätze"[932]. Es dürfte jedoch keineswegs von Vorteil sein, darauf mit völliger Planungsabstinenz im langfristigen Bereich zu antworten. In Zeiten reduzierter wirtschaftlicher Erwartungen, in denen sich die Handlungsspielräume zunehmend verengen, erscheint es in den meisten Fällen wohl eher langfristig möglich, in gesellschaftliche Prozesse gestaltend einzugreifen. Dies schließt darüber hinausgehende Vorkehrungen nicht aus - vielleicht innerhalb des räumlichen Planungsteils[933] -, um kurzfristig auf Veränderungen des Planungsumfeldes reagieren zu können.

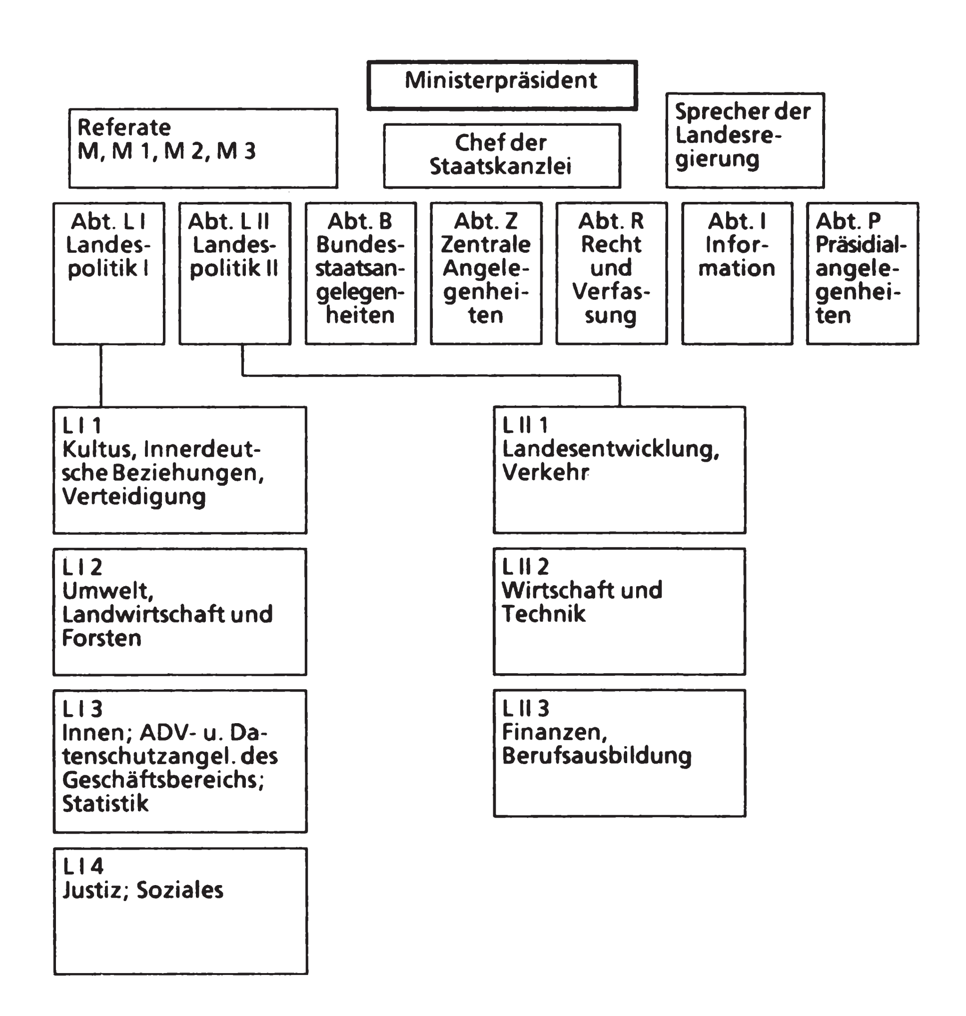
932) Weyl 1979, S. 229; so zum Beispiel auch bei Fischer 1980, S. 417 f.; Umlauf 1982, S. 24; Weyl 1982, S. 56; Wolff/Hogeforster 1982, S. 601.

933) Ähnlich bei Umlauf 1982, S. 26.

Anhang Seite

Organisationsplan des Hessischen Ministerpräsidenten - Staatskanzlei-

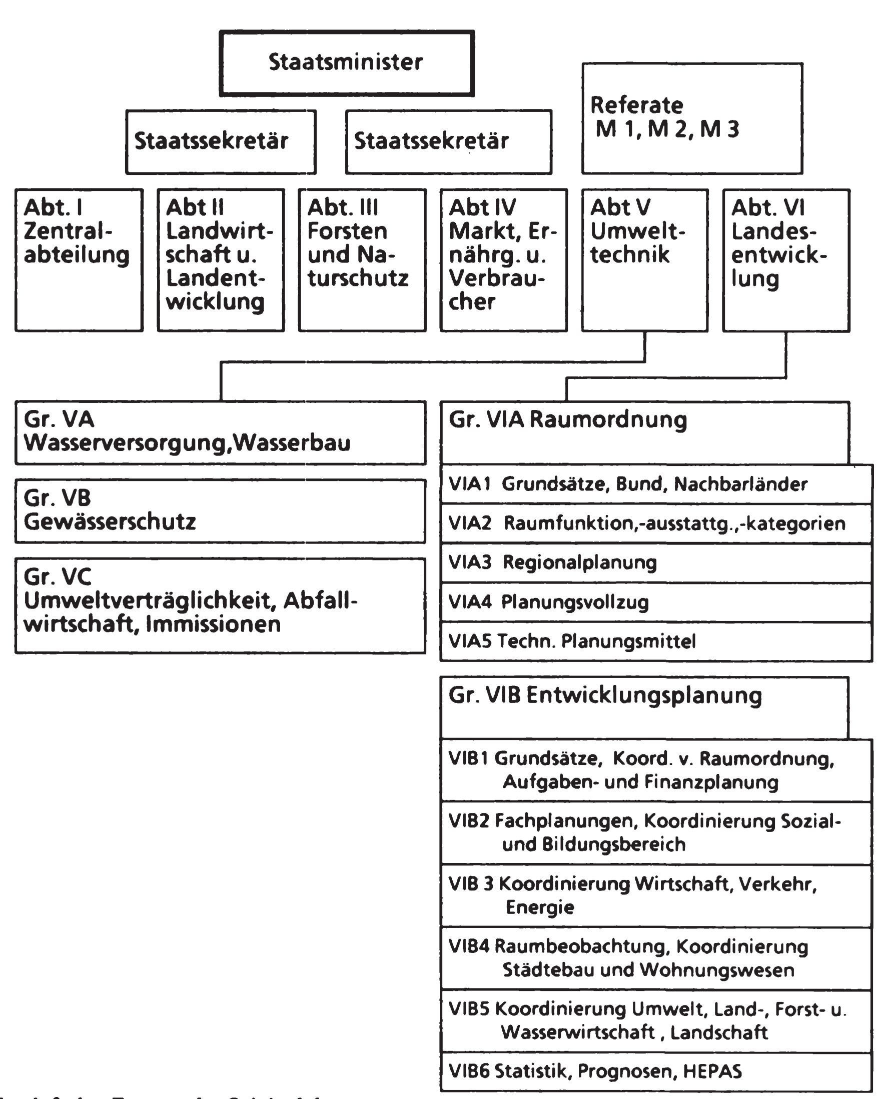
Stand: 10. Februar 1983



Vereinfachte Fassung des Originalplans

Organisationsplan des Hessischen Ministeriums für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten

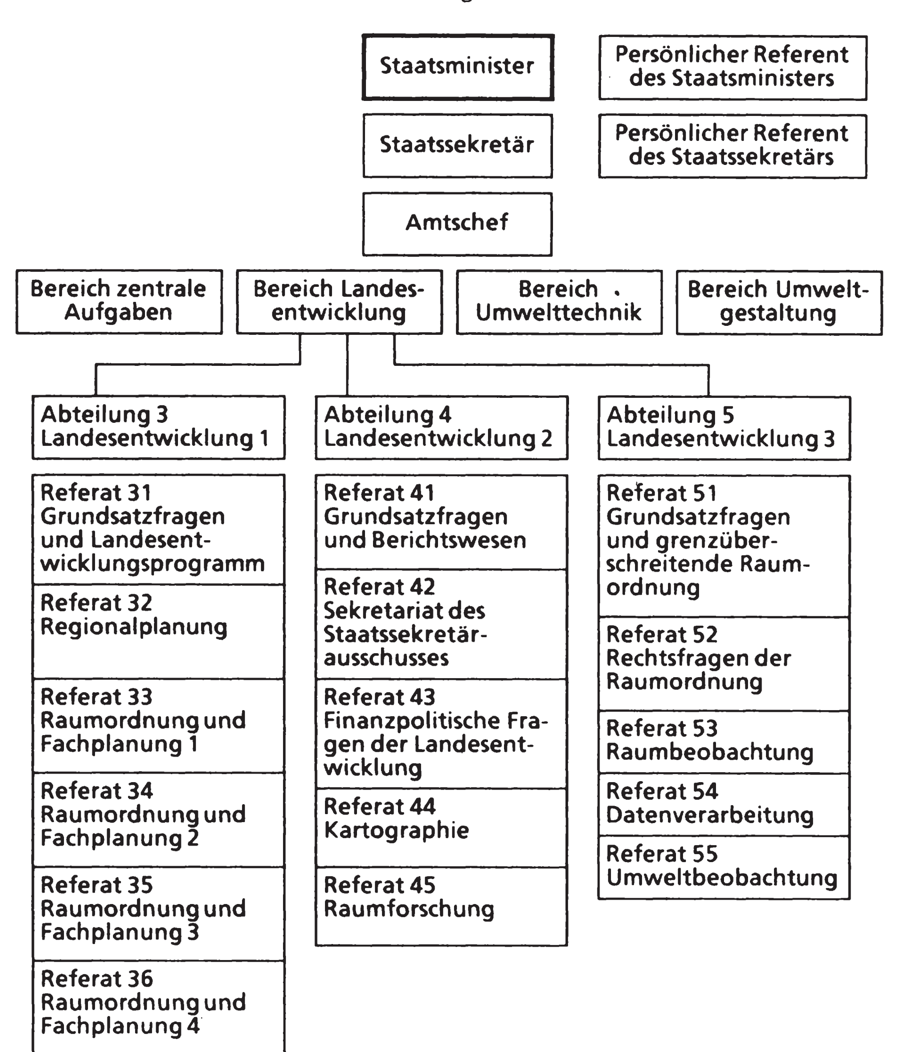
Stand: 1. Februar 1983



Vereinfachte Fassung des Originalplanes

Organisationsübersicht des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen

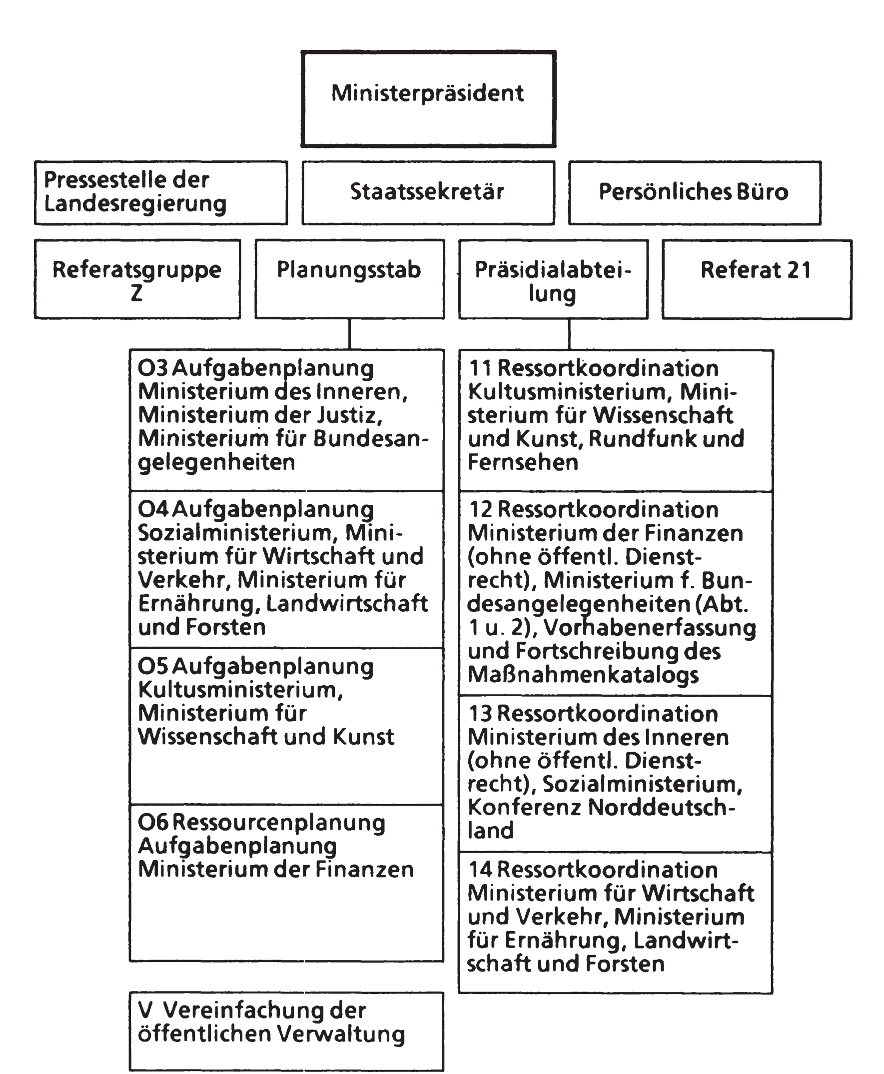
Stand: 1. August 1983



Vereinfachte Fassung des Originalplanes

Organisationsplan der Niedersächsischen Staatskanzlei

Stand: Juni 1983



Vereinfachte Fassung des Originalplanes

Referat 36

Raumordnung und Landesplanung

Referatsleiter: Ltd. Ministerialrat Dr. Masuhr
Vertreter: Ministerialrat von Hinüber

Aufgabengebiet

36.1.
Grundsatzfragen der Raumordnung
Landes-Raumordnungsprogramm
Regionale Raumordnungsprogramme
Abstimmung der Raumordnungsprogramme anderer Bundesländer
Bundes-Raumordnungsprogramm

36.2.
Zusammenarbeit mit Ausland, Bund und Ländern
Europarat (Europäische Raumordnungs-Ministerkonferenz, Lenkungsausschuß für Raumordnung
Europäische Gemeinschaften (Mitwirkung bei raumrelevanten Vorlagen)
Konferenz für Raumordnung in Nordwesteuropa
Landesplanerische Zusammenarbeit mit den Niederlanden
Ministerkonferenz für Raumordnung
Konferenz Norddeutschland; Zusammenarbeit der vier norddeutschen Länder auf dem Gebiet der Raumordnung
Landesplanerische Zusammenarbeit mit Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein
Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen und Hamburg/Niedersachsen

36.3.
Raumanalyse, Raumbeobachtung
Methodenfragen zur Auswertung raumbezogener Daten
ADV-Modelle
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Kuratorium, Arbeiskreise und Landes-Arbeitsgemeinschaft)
Niedersächsisches Institut für Landeskunde und Landesentwicklung (Fachaufsicht, Geschäftsführung für den Beirat)
Raumordnungsberichte
Veröffentlichungen und Schriften der Landesplanung
Mitwirkung an planerischen Gesamtkonzeptionen, landesplanerische Beurteilung und Abstimmung von Vorhaben im Bereich der Finanzwirtschaft
Auskünfte und Materialien zur Landesplanung und Raumordnung

36.4.
Raumordnungsrecht
Mitwirkung bei Rechtssetzungs- u. Verwaltungsmaßnahmen des Bundes u. d. Ressorts mit raumordnerischen Auswirkungen

Vertragswesen
Laufbahn- und Ausbildungsvorschriften der Landesplanung
Personalauslese, Mitwirkung bei Organisations- und Personalangelegenheiten der Landesplanung
Geschäftsstelle der Auswahlkommission für den höheren Landesplanungsdienst
Mitwirkung in Haushaltsangelegenheiten für Raumordnung

36.5.
Landesplanerische Abstimmung und Koordinierung von Planungen und Maßnahmen in den Bereichen:
Verkehr, neue Verkehrstechniken, ziviler Fluglärm, Nachrichtenwesen
Gewerbliche Wirtschaft, Bergbau, Energiewirtschaft,
Planung von Großkraftwerken, atomrechtliches Genehmigungsverfahren (soweit nicht Ref. 21.3.), nukleare Entsorgung, Landes- und Bundesausschüsse, Arbeitskreise, Projektgruppen (soweit nicht Ref. 21.3.)

36.6.
Landesplanerische Abstimmung und Koordinierung von Planungen und Maßnahmen in den Bereichen:
Landespflege (Landschaftsplanung), Land- und Forstwirtschaft,
Fremdenverkehr, Freizeit, Erholung, Bodenschätze, Lagerstätten,
Bildung, Gesundheit, Sozialwesen, Verwaltungseinrichtungen

36.7.
Landesplanerische Abstimmung und Koordinierung von Planungen und Maßnahmen in den Bereichen:
Umweltschutz und Ökologie, Immissionsschutz (mit Verunreinigung, Lärmbelästigung, Emissionen), Abfallbeseitigung,
Fernerkundung und Luftbildwesen
Städtebauliche Ordnung, Städtebauförderung

36.8.
Landesplanerische Abstimmung und Koordinierung von Planungen und Maßnahmen in den Bereichen:
Wasserwirtschaft (Küsten- u. Gewässerschutz, Trink- und Brauchwasser, Abwasserbehandlung),
Katastrophenschutz, zivile Verteidigung, militärische Verteidigung, Bundesgrenzschutz
Planungstechnik
- Darstellungsmethode und -technik
- Planzeichenvorschriften
- Raumordnungskataster
Kalkulation von Druckarbeiten
Pläne, Karten und Druckvorlagen
Graphische Arbeiten
Ausschreibung und Abwicklung von Druckarbeiten
Techn. Arbeiten für Staatskanzlei - Planungsstab
Plankammer
Schriftenvertrieb

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1981)
- Arbeitsmaterial - Nr. 48, Perspektiven des künftigen niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms, Hannover.

Arend, M. (1982)
Erfolgskontrolle in der Stadtentwicklungspolitik, Zürich.

Baars, B. A./Baum, K. B./Fiedler, J. (1976)
Politik und Koordinierung, Göttingen.

Bach, L./Reetz, Chr./Schiebold, D. (Hrsg.) (1980)
Aktuelle Probleme der Entwicklungsplanung auf unterschiedlichen Planungsebenen. Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung, Heft 11, Dortmund.

Baestlein, A./Hunnius, G./Konukiewitz, M. (1980)
Projektbericht: "Implementation räumlicher Politik". FU Berlin.

Baestlein, A./Wankerl, G. (1981)
Erfahrungen mit räumlicher Steuerung im Wohnungsbau, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1981, Heft 5/6, S. 379-388.

Battis, U. (1976)
Rechtsfragen zum Bundesraumordnungsprogramm, in: Juristenzeitung (JZ) Nr. 3, 1976, S. 73-80.

Becker, U. (1973)
Regierungsprogramm und Ressourcenrahmen, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 51, S. 135-155.

Becker-Marx, K. (Hrsg.) (1980)
Das Unbehagen an der Raumordnung, Frankfurt/Main.

Becker-Marx, K. (Hrsg.) (1982)
Korrekturen bei Raumordnung und Landesplanung, Frankfurt/Main.

Beirat für Raumordnung (1976)
Gesellschaftliche Indikatoren für die Raumordnung, in: Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Beirat für Raumordnung, Empfehlungen vom 16. Juni 1976, S. 27-60.

Beus, H.-B. (1978)
Rechtsprobleme bei der Ausgestaltung der Raumordnung und Landesplanung als Entwicklungsplanung. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung. Band 46, Münster.

Bielenberg, W./Erbguth, W./Söfker, W. (1979)
Raumordnungsrecht und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Bielefeld, ab 1979
zit.: Bielenberg/Erbguth 1979.

Bleicher, R. (1981)
Staatsgrenzen überschreitende Raumordnung und Landesplanung - Bestandsaufnahme, rechtliche Würdigung und Möglichkeiten der Fortentwicklung -, Münster.

Blum, A. (1979)
Ohnmacht des Parlaments gegenüber der politischen Planung? Plädoyer für ein starkes Parlament, in: Lendi, M./Linder, W. (Hrsg.), S. 51-59.

Blumenberg, R. (1977)
Das System der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland - eine Organisationsprüfung -, Göttingen.

Böckenförde, E.-W. (1972)
Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 4/1972, S. 429-458.

Böhret, C. (1970)
Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen.

Böhret, C. (1975)
Grundriß der Planungspraxis, Opladen.

Böhret, C. (1976)
Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme - Einleitung -, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 60, S. 167-171.

Bös, D. (1978)
Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaftslehre und Statistik 1978, 114. Jg., Heft 3, S. 287-313.

Boesler, K.-A. (1982)
Raumordnung, Erträge der Forschung, Band 165, Darmstadt.

Bohne, E./König, H. (1976)
Probleme der politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung 1/1976, S. 19-38.

Brösse, U. (1975)
Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungpolitik - Kritische Analyse, Zielsystem, Reformansätze -, Göttingen.

Brösse, U. (1982)
Raumordnungspolitik, Berlin.

Brösse, U. (1983)
Die Begrenzung des regionalen Entwicklungspotentials durch die natürliche Ressource Wasser, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 140, S. 145-194.

Buchwald, K./Engelhardt, W. (Hrsg.) (1978)
Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Band 1, München, Bern, Wien.

Buhr, W./Pauck, R. (1981)
Stadtentwicklungsmodelle, Baden-Baden.

Bullinger, D. (1982)
Raumordnungspolitik als Koordinierungsaufgabe, in: Die Verwaltung 15/1982, S. 457-471.

Bundesministerium der Finanzen - Wissenschaftlicher Beirat - (1980)
Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Dokumentation 6/80.

Buse, M. J. (1974)
Integrierte Systeme staatlicher Planung, Baden-Baden.

Comes, S./Struff, R. (1980)
Räumliche Verteilungswirkungen öffentlicher Ausgaben - Untersuchung ausgewählter Zahlungsströme in drei Bundesländern, Bonn

D'Alleux, H.-J. (1982)
Verwirklichung der Raumordnung durch Zusammenwirken von konzeptioneller Raumplanung und umfassenden Fachplanungen, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 145, S. 127-145.

Datum e.V. (1975)
Dokumentation der Arbeitstagung am 16./17. April 1975 in Bonn-Bad Godesberg: Standort - Erreichbarkeit - Versorgung.

David, C.-H. (1982)
Zur rechtlichen und raumordnungspolitischen Funktion des Begriffs der Raumbedeutsamkeit, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 140, S. 43-56.

David, C.-H. (1983)
Zur rechtlichen Problematik der Verwirklichung bundesraumordnungspolitischer Zielsetzungen, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 145, S. 285-297.

Deniston, O. L./Rosenstock, I. M./Welch, W./Getting, V. A. (1972)
Evaluation of Program Effectiveness and Programm Efficiency, in: Lyden, F. J./Miller, E. G. (Hrsg.), Planning-Programming-Budgeting. A Systems Approach to Management. Second Edition, Chicago, S. 141-170.

Derlien, H.-U. (1976)
Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden.

Dietrichs, B. (1983)
Voraussetzungen und Bedingungen einer indikatorgeleiteten Raumordnungspolitik für Regionen, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 140, S. 257-283.

Ellinger, B. (1980)
Die Hessische Regionalplanung und deren zukünftige administrative Neuorganisation, Dissertation Frankfurt/Main 1980.

Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform
Zwischenbericht, BT-Drucksache VI/3829.

Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform
Schlußbericht vom 9.12.1976, BT-Drucksache 7/5924.

Erbguth, W. (1975)
Probleme des geltenden Landesplanungsrechts - Ein Rechtsvergleich - Münster.

Erbguth, W. (1980)
Bundes- und Landesrecht auf dem Gebiet der Raumordnung und Landesplanung. Arbeitspapier Nr. 22, Teilprojekt N 6, Sonderforschungsbereich 26: Raumordnung und Raumwirtschaft, Münster.

Erlwein, W. (1981)
Transnationale Kooperation im Alpenraum, München.

Ernst, W. (1968)
Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: Kaiser, J. H. (Hrsg.), S. 129-172.

Ernst, W. (1973)
Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung in unserer Zeit, in: v.Wallthor, A./Petri, F. (Hrsg.), S. 78-89.

Estermann, H./Stierand, R. (1979)
Gründe, Konzepte und mögliche organisatorische Formen für die berufliche Weiterbildung von Raumplanern an der Universität Dortmund, in: Mitteilungen des Informationskreises für Raumordnung (IfR), Nr. 11/1979, S. 3-12.

Fahnemann, J. (1980)
Verteilungsorientierte Planung der Infrastruktur, Münster.

Feußner, H./Wagner, M. (1969)
Anpassungsplanung und Entwicklungsplanung, in: Raum und Siedlung 1969, S. 220-224.

Fischer, K. (1980)
Von der Entwicklungsplanung zur Konsolidierungsplanung. Perspektiven zur Raumordnung der 80er Jahre, in: der landkreis 8-9/1980, S. 417-421.

Förch, G. (1981)
Wechselwirkungen zwischen natürlicher Umwelt und gesellschaftlicher Entwicklung - Ansätze für ein neues Verständnis von Umweltplanung, in: Landschaft und Stadt 13 (1), S. 1-7.

Fürst, D./Hesse, J. J. (1981)
Landesplanung, Düsseldorf.

Fürst, D./Klemmer, P./Zimmermann, K. (1976)
Regionale Wirtschaftpolitik, Tübingen.

Ganser, K. (1980)
Raumordnung in den 80er Jahren, in: der landkreis 1/1980, S. 9-16.

Gatzweiler, H. P. (1983)
Die Ermittlung der Gleichwertigkeit regionaler Lebensbedingungen mit Hilfe von Indikatoren, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 140, S. 25-62.

Gehrmann, F. (1980)
Mehr Rationalität durch Einsatz von Sozialindikatoren in Planungs- und Entscheidungsprozessen? - Anmerkungen zur Analyse von Lebensbedingungen in Städten, in: Bach, L./Reetz, Chr./Schiebold, D. (Hrsg.), S. 58-79.

Geissler, C. (1969)
Landesentwicklungsplanung in Forschung und Lehre, in: Raumforschung und Raumordnung, 1969, Heft 3, S. 102-110.

Gertler, K. (1980)
Raumordnung in den 80er Jahren: Entwicklungschancen für Stadt und Land, in: Die Niedersächsische Gemeinde Nr. 8, 1980, S. 274-280.

Giersch, H. (1960)
Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen. Wiesbaden.

Gorg, M. (1976)
Raumordnungspolitische Konzeptionen in Niedersachsen, in: Mitteilungen des Informationskreises für Raumplanung Nr. 4/1976, S. 7-17.

Gräf, H. (1980)
Landesplanungspolitik, in: Innere Kolonisation (IKO) - Land und Gemeinde, 1980 (2), S. 59-61.

Grasser, H. (1975)
Das Landesentwicklungsprogramm aus ökonomischer Sicht, in: Raumforschung und Raumordnung 1975, Heft 2, S. 80-83.

Gresser, K. (1974)
Probleme der mehrjährigen öffentlichen Finanzplanung, Berlin.

Grohé, T. (1982)
Stadtökologie, Stadtgrün und integrierte Planung, in: Informationen zur Raumentwicklung 10/82, S. 791-811.

Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HDRR) (1970)
2. Auflage, Hannover, Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Heigl, L. (1973a)
Besonderheiten und Interdependenzen der Entwicklungs-, Fach- und Verwaltungsplanung bei Regierungsplänen, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 51, S. 81-103.

Heigl, L. (1973b)
Der Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, in: BayVBl., Heft 213, S. 29-32, S. 65-67.

Heigl, L. (1975)
Landesplanung in Bayern. Rechtliche Grundlagen, Aufgabenstellung, Arbeitsweise und Organisation, in: Raumforschung und Raumordnung 1975, Heft 2, S. 55-64.

Heigl, L. (1976)
Stand und Tendenzen der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaft und Verwaltung 1976/2, S. 1-20.

Heigl, L./Hosch, R. (1973)
Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Loseblattsammlung, München.

Helberger, Chr. (1978)
Ziele und Ergebnisse der Gesundheitspolitik, in: Zapf, W. (Hrsg.), S. 677-741.

Helberger, Chr./Sörgel, W. (1980)
Entwicklung praktisch anwendbarer Indikatoren für Ziele und Ergebnisse der Gesundheitspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Bonn.

Hellstern, G./Wollmann, H. (1980)
Evaluierung in der öffentlichen Verwaltung - Zwecke und Anwendungsfelder, in: Verwaltung und Fortbildung, 8. Jg., Nr. 2/1980, S. 61-81.

Henke, K.-D. (1977)
Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung, Göttingen.

Henke, K.-D. (1978)
Bestimmung und Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor - Ein Überblick -, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), 12/78, S. 71-75.

Höhnberg, U. (1981)
Bürgerbeteiligung in der Raumordnung?, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2, 1981, S. 9-15.

Hogeforster, J./Bullinger, D. (1979)
Programme als Instrumente ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungshandelns, in: Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung 1979, S. 75-103.

Hogeforster, J./Lutzky, N. (1981)
Landesplanerische Konsequenzen veränderter Rahmenbedingungen, in: Raumforschung und Raumordnung 1981, Heft 5/6, S. 217-224.

Hogeforster, J./Waterkamp, R. (1975)
Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung in Niedersachsen, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung (ÖVD) 9/1975, S. 397-402.

Hosch, R./Höhnberg, U. (1974)
Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, in: BayVBl. 1974, S. 657-694.

Hübener, A./Halberstadt, P. (1976)
Erfolgskontrolle politischer Planung - Probleme und Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland -, Göttingen.

Hüfner, W. (1970)
Hessenplan, Großer, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HDRR), Sp. 1202-1210.

Hüfner, W. (1972)
Neue Planungskonzepte, in: Raumforschung und Raumordnung 1972, Heft 3, S. 97-98.

Ihlenfeld, B. (1978)
Zur Verwendung sozialer Indikatoren in der Raumordnung und Landesplanung, in: Neues Archiv für Niedersachsen 27/1978, Nr. 1, S. 3-23.

Jochimsen, R. (1972)
Planung der Aufgabenplanung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 84, S. 61-70.

Jochimsen, R./von Peter, F. (1973)
Probleme der Beteiligung des Parlaments an der ressortübergreifenden Planung, in: Die neue Gesellschaft 1973, S. 755-761.

Jooss, G. (1978)
Die mehrjährige Planung auf der Ebene eines Bundeslandes in der Bundesrepublik Deutschland - Dargestellt am Beispiel des Freistaats Bayern -, Manuskript.

Jooss, G. (1982)
Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, in: Finanzarchiv N.F., Band 40, Heft 1, Tübingen 1982, S. 44-75.

von Känel, S. (1973)
Einführung in die Kybernetik für Ökonomen, Berlin.

Kaiser, J. H. (Hrsg.) (1968)
Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden.

Kappert, G. (1978a)
Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1990, in: Die niedersächsische Gemeinde Nr. 1/1978, S. 2-4.

Kappert, G. (1978b)
Begriffe und Organisation der Raumordnung und Landesentwicklung, in: Buchwald, K./Engelhardt, W. (Hrsg.), S. 147-155.

Kappert, G. (1980)
Methodische Probleme bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen. Dargestellt am Beispiel des Landesentwicklungsprogramms Niedersachsen 1985, in: Bach, L./Reetz, Chr./Schiebold, D. (Hrsg.), S. 87-93.

Kiener, E. (1973)
Die Bedeutung der Kybernetik in Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik, Bern, Stuttgart.

Kistenmacher, H./Eberle, D. (1977)
Vorschläge zur praktischen Anwendung von Indikatorsystemen für Zielformulierungen der Landesentwicklungsplanung. Dargestellt am Beispiel des Straßenverkehrs, Kaiserslautern.

Kitterer, W. (1976)
Das moderne Budget. Eine vergleichende Analyse der zentralen Staatshaushalte Frankreichs und der BRD, Frankfurt/M., Bern.

König, H. (1979)
Zur Typologie integrierter Planungs- und Budgetierungssysteme, in: Pfohl, H./Rürup, B. (Hrsg.) (1979), Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken, Königstein/Taunus, S. 219-240.

König, K./Schimanke, D. (1980)
Räumliche Planungen im politisch-administrativen System der Länder, Hannover.

Lampe, P. (1975)
Gesellschaftliche Indikatoren als Instrumente zur Bestimmung von Zielen in der Raumordnung und Landesplanung, in: Raumforschung und Raumordnung 1975, Heft 4, S. 175-184.

Landesbericht Bayern (1976)
in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 60, S. 227-237.

Landesbericht Hessen (1976)
in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 60, S. 300-318.

Landesbericht Niedersachsen (1976)
in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 60, S. 319-341.

Lange, O. (1970)
Einführung in die ökonomische Kybernetik, Tübingen.

Laux, E. (1976)
Personalplanung im öffentlichen Dienst, in: Die Verwaltung, Heft 2, 1976, S. 137-160.

Leibenstein, H. (1984)
Motivations and Constraints in the Supply-Cost of Government Services. A Game Theoretic Analysis, in: Proceedings of the 38th Congress of the International Institute of Public Finance, Copenhagen 1982. Detroit, Michigan, S. 223-240.

Leipert, Chr. (1978)
Gesellschaftliche Berichterstattung, Berlin, Heidelberg, New York.

Lendi, M./Linder, W. (Hrsg.) (1979)
Politische Planung in Theorie und Praxis, Bern, Stuttgart.

Lerch, W. (1979)
(Arbeitskammer des Saarlandes)
Übersicht: Landesentwicklungsplanung in den Bundesländern, Saarbrücken.

Linder, W. (1979)
Planung in der direkten Demokratie. Eine Aufgabe institutioneller Reform, in: Lendi, M./Linder, W. (Hrsg.), S. 41-49.

Lindemann, H.-E./Sieverts, T. (1975)
Planung unter finanziellen, personellen und zeitlichen Restriktionen, in: Stadtbauwelt 1975, Heft 47, S. 160-162.

Linsenbühler, G. (1984)
Theorie der X-Effizienz, in: WiSt, Heft 8, 1984, S. 424-426.

Lohmüller, J. (1975)
Erfolg und Erfolglosigkeit der Landesplanung in Bayern. Gesellschaft für Forschungsmarketing e.V., München.

Lyden, F. J./Miller, E. G. (Hrsg.) (1972)
Planning Programming Budgeting, Second Edition, Chicago.

Mäding, H. (1974)
Bildungsplanung und Finanzplanung, Stuttgart.

Malchus, V. Frhr. v. (1975)
Landesplanerische und regionalplanerische Bemühungen der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG), Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 26, Hannover.

Mauch, S. (1982)
Hauptprobleme der Zukunft als Herausforderung an die Raumordnungspoltik, in: Informationen zur Raumentwicklung 8/1982, S. 607-616.

Mayer, K. (1970)
Bayern - Landesplanung und Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HDRR), Sp. 198-206.

Mayntz, R. (1972)
Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 50, S. 341-353.

Mayntz, R. (Hrsg.) (1980)
Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein (Taunus).

Meadows, D./Meadows, D./Zahn, E./Milling, P. (1972)
Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart.

Mielke, B. (1981)
Systematische räumliche Unterschiede in der Versorgung mit bevölkerungsbezogenen öffentlichen Leistungen, in: Raumforschung und Raumordnung 1981, Heft 2/3, S. 117-123.

Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1983)
Entschließung: "Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung" vom 1.1.1983.

Molter, D. (1975)
Raumordnung und Finanzplanung, Baden-Baden.

Müller, M. (1983)
Bürgerinitiativen in der politischen Willensbildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', B 11/83, 19. März 1983, S. 27-39.

Müller G. (1970)
Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (HDRR), Sp. 2460 ff.

Musto, St. (1970)
Analyse der Zielerreichung, in: Soziale Welt, Jg. 21/22, 1970/71, Heft 3, S. 269-282.

Naylor, H. (1981)
Perspektiven der Koordination zwischen Raumordnung und Fernstraßenplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1981, Heft 3/4, S. 231-234.

Naylor, H./Türke, K. (1982)
Welche Wirkungen können neue Kommunikationsmedien auf Raumordnung und Stadtentwicklung haben? Einige grundsätzliche Überlegungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1982, Heft 3, S. 175-185.

Nef, R. (1979)
Reflexionen zu Raum, Sache und Planung, in: Lendi, M./Linder, W. (Hrsg.), S. 109-117.

Niemeier, H.-G. (1972)
Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 80, S. 1-22.

Niemeier, H.-G. (1976)
Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland - Eine systematische Darstellung -, Hannover.

Oest, K./Allers, A. (1980)
EDV-gestützte Umweltanalysen und -dateien in der Bundesrepublik Deutschland (Abschlußbericht), (Beiträge, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 49).

Ossenbühl, F. (1974)
Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung? Gutachten. Verhandlungen des fünfzigsten deutschen Juristentages, Hamburg 1974, München. S. B 1 - B 205.

O. Verf. (1972)
Datenverarbeitungsanlage für Landesplanung, in: structur 1972, S. 215.

O. Verf. (1974)
Zusammenfassung von Raumordnung und Landesentwicklung in Niedersachsen, in: structur 1974, S. 19-20.

Plogmann, J. (1977)
Zur Konkretisierung der Raumordnung durch gesellschaftliche Indikatoren. Ein Diskussionsbeitrag zu der Empfehlung des Beirats für Raumordnung vom 16. Juni 1976. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 44, Münster.

Pühl, M. (1979)
Die Organisation der Regionalplanung nach der Gebiets- und Verwaltungsreform, Göttingen.

Reinermann, H. (1975)
Programmbudgets in Regierung und Verwaltung. Möglichkeiten und Grenzen von Planungs- und Entscheidungssystemen, Baden-Baden.

Ring, U. (1983)
Die Aussagefähigkeit der budgetären Ausgabenschwerpunkte - ein Überblick, in: Wille, E. (1983) (Hrsg.): Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung, Frankfurt am Main, S. 21-84.

Röber, M. (1981)
Organisationsstruktur und Planungsorganisation. Konzept und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Regierungsverwaltungen, Frankfurt/Main.

Roesler, K./Stürmer, W. (1975)
Koordinierung in der Raumordnungspolitik, Göttingen.

Ruckstuhl, P. (1976)
Ansatz zur rationalen Planung unseres Lebensraumes, Frankfurt, München, Bern.

Rürup, B. (1971)
Die Programmmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin.

Rürup, B./Seidler, H. (1981)
Von der fiskalischen Haushaltskontrolle zur politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung 1981, S. 501 ff.

Schäfers, B. (1982)
Raumbewußtsein, Struktur der Öffentlichkeit und politisch-institutionelle Einbindung der Raumordnung als Bedingung ihrer Verwirklichung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 145, S. 229-246.

Schliebe, K. (1983)
Raumstrukturelle Wirkungen des Schienenschnellverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung 1983, Heft 4, S. 213-230.

Schlögel, B. (1982)
Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit, Berlin.

Schmidt-Aßmann, E. (1972)
Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung - Gesetzgebungskompetenzen und Regelungsintensität, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 80, S. 101-154.

Schmidt, A. (1982)
Verwirklichung der Raumordnung durch stärkere ökologische Orientierung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 145, S. 147-188.

Schmidt, K./Wille, E. (1970)
Die mehrjährige Finanzplanung. Wunsch und Wirklichkeit. Tübingen.

Schmitt, L. (1974)
Vorbeugender Rechtsschutz gegen Planungen, in: BayVBl. 1974, (9/10), S. 253-263.

Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (1979)
Verwaltung und Fortbildung, Sonderheft 4: Ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltunghandeln, Köln.

Schriftenreihe der Hochschule Speyer
- Band 50, Demokratie und Verwaltung, Berlin 1971.

- Band 51, Regierungsprogramme und Regierungspläne, Berlin 1973.

- Band 55, Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin 1975.

- Band 60, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, Berlin 1976.

- Band 87, Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Berlin 1982.

- Band 92, Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Berlin 1984.

Schröder, D./Wolff, H. (1983)
Räumliche Entwicklungsprozesse und Raumordnungspolitik. Untersuchung der PROGNOS AG im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn. - Abschlußbericht -, Bonn.

Schulz-Trieglaff, M. (1982)
Wärmeversorgung und räumliche Planung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1982, Heft 4, S. 309-319.

Schulz zur Wiesch, J. (1977)
Regionalplanung in Hessen, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Schulz zur Wiesch, J. (1978)
Regionalplanung in Hessen: Versuch eines integrierten Planungssystems, in: Innere Kolonisation (IKO) - Land und Gemeinde, 27 (1978) Heft 4, S. 138-141.

Schulz zur Wiesch, J. (1980)
Strukturelle und prozessuale Aspekte regionaler Planung, in: Wollmann, H. (Hrsg.), S. 130-152.

Selke, W./Stiens, G. (1982)
Veränderte Ansätze der Raumordnungspolitik aus der Sicht raumbezogener Zukunftsforschung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1982, Heft 8, S. 641-649.

Siebert, H. (1978)
Ökonomische Theorie der Umwelt, Tübingen.

Söfker, W. (1983)
Entschließung der MKRO zur Bürgerbeteiligung in der Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung 1983, Heft 3, S. 109-112.

Spehl, H./Hembach, K./Bach, W./Brosi, W. (1981)
Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung, Bonn.

Spiekermann, B. (1981)
Zur Koordination von Finanz- und Raumplanung im Rahmen einer regionalen Entwicklungsplanung. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 75, Münster.

Splitt, E. (1980)
Die Koordination von Entwicklungsplanung und Finanzplanung - Ein bisher ungelöstes Problem -, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 1980, Nr. 5, S. 66-71.

Steinberg, R. (1976)
Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierten Verwaltungshandelns, in: Der Staat 1976, Heft 15, S. 185-210.

Stepper, G. (1983)
Indikatoren als Hilfsmittel zum regionalen und sektoralen Einsatz öffentlicher Mittel, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 140, S. 209-226.

Stich, R. (1972)
Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 50, S. 355-373.

Stich, R. (1973)
Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung, in: DVBl. 1973, H. 16/17, S. 589-599.

Storbeck, D. (1970)
Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos XXIII, 1970, S. 98-116.

Strasser, H. (Hrsg.) (1981)
Gemeindeentwicklungsplanung, Oldenburg.

Streibl, M. (1975)
Das bayerische Landesentwicklungsprogramm, in: Raumforschung und Raumordnung 1975, Heft 2, S. 49-55.

Studiengruppe für Sozialforschung e.V. (1976)
Analyse und Kritik des Landesentwicklungsprogramms Bayern, 2. Auflage, München.

Suderow, W. (1976)
Das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung und Landesplanung, Münster.

Ten Brink, M./Gatzweiler, H. P. (1976)
Erfolgskontrolle raumwirksamer Mittel als Voraussetzung für eine integrierte Raumentwicklungsplanung, in: Raumforschung und Raumordnung 1976, Heft 6, S. 256-269.

Thormälen, T. (1973)
Integrierte regionale Entwicklungsplanung - Möglichkeiten und Grenzen -, Göttingen.

Thoss, R. (1976)
Ziele für die Landesentwicklung und ihre Konkretisierung durch Indikatoren, in: der landkreis 6/1976, S. 194-197.

Thoss, R. (1983)
Qualitatives Wachstum in den Raumordnungsregionen der Bundesrepublik Deutschland, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 140, S. 1-23.

Thoss, R./Weyl, H./Ewers, H.-J./Dietrichs, B. (1974)
Gesellschaftliche Indikatoren als Orientierungshilfe für die Regionalpolitik. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster.

Timmer, R./Erbguth, W. (1980)
Die Ressortierung der Raumordnung und Landesplanung - ein ungelöstes Problem?, in: Informationen zur Raumentwicklung 1980, Heft 4, S. 143-157.

Türke, K. (1981)
Zur Notwendigkeit von mehr Bürgerbeteiligung in der räumlichen Planung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1981, Heft 12, S. 1-8.

Umlauf, J. (1982)
Korrekturen bei dem Planungsverfahren, in: Becker-Marx, K. (Hrsg.), S. 97-117.

Umweltpolitik (1983)
Das Markt-Prinzip, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), Nr. 17, S. 4-5.

Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte
- Band 80, Raumplanung - Entwicklungsplanung, Hannover 1972.

- Band 84, Finanzpolitik und Landesentwicklung, Hannover 1972.

- Band 91, Beiträge zur Raumordnung in Hessen/Rheinland-Pfalz/ Saarland: Teil 1, Hannover 1974.

- Band 100, Beiträge zur Raumordnung in Hessen/Rheinland-Pfalz/ Saarland: Teil 2, Hannover 1975.

- Band 118, Das Problem der Richtwerte in Programmen und Plänen der Raumordnung und Landesplanung, Hannover 1977.

- Band 121, Beiträge zur Raumordnung in Hessen/Rheinland-Pfalz/ Saarland: Teil 3, Hannover 1978.

- Band 140, Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges. Indikatoren, Potentiale, Instrumente, Hannover 1983.

- Band 145, Verwirklichung der Raumordnung, Hannover 1982.

- Band 148, Beiträge zur Raumordnung in Hessen/Rheinland-Pfalz/ Saarland: Teil 4, Hannover 1983.

Voss, A. (1979)
Betroffenenfortbildung in der Raumplanung - Konzeptionelle Grundlagen und Leitlinien für die Praxis, in: Mitteilungen des Informationskreises für Raumplanung 11/1979, S. 12-29.

Wagener, F. (1970a)
Zur Praxis der Aufstellung von Entwicklungsplanungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1970, S. 47-63.

Wagener, F. (1970b)
Von der Raumplanung zur Enwicklungsplanung, in: DVBl. 1970, Heft 3, S. 93-98.

Wagener, F. (1972a)
Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 80, S. 23-54.

Wagener, F. (1972b)
Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder. Institut für Raumordnung in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Heft 71, Bonn-Bad Godesberg.

Wagener, F. (1973)
Regierungsprogramme und Regierungspläne in Bund und Ländern - Überblick -, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 51, S. 13-36.

Wagener, F. (1975a)
System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 55, S. 129-165.

Wagener, F. (1975b)
Eignung des Bundesraumordnungsprogramms als Planungsinstrument, in: Raumforschung und Raumordnung 1975, Heft 5, S. 225-230.

Wagener, F. (1975c)
Erwiderung zu Wegener 1975, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV) Heft 11/1975, S. 370-373.

Wagener, F. (1978)
Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern, in: Informationen zur Raumentwicklung 1978, Heft 1, S. 11 ff.

Wahl, R. (1972)
Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, in: Der Staat 4/1972, S. 459-482.

Wahl, R. (1978 I)
Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Erster Band: Das Planungsystem der Landesplanung, Grundlagen und Grundlinien, Berlin.

Wahl, R. (1978 II)
Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Zweiter Band: Die Konzepte zur Siedlungsstruktur in den Planungssystemen der Länder, Berlin.

Wahl, R. (1982)
Bürgerbeteiligung bei der Landesplanung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 87, S. 114-146.

Wallthor, A./Petri, F. (Hrsg.) (1973)
Grundlagen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, Münster.

Waterkamp, R. (1974)
Politische Leitung und Systemveränderung, Köln/Frankfurt.

Waterkamp, R. (1975)
Von der Finanz- und Raumplanung zur Entwicklungsplanung, in: Wirtschaftsdienst 12/75, S. 639-644.

Wegelin, F. (1978)
Integrierte staatliche Planung. Probleme der Koordination, Führung und Willensbildung, Winterthur.

Wegener, G. (1975)
Von der Entwicklungplanung zur Aufgabenplanung?, in: DöV, Heft 11, 1975, S. 365-370.

Wegener, G. (1976)
Raumplanung - Entwicklungsplanung - Aufgabenplanung, in: Die Verwaltung 9/1976, S. 39-62.

Wegener, G. (1978)
Grenzen und Möglichkeiten einer aufgabenorientierten kommunalen Entwicklungsplanung, in: Der Städtetag 1978, Heft 9, S. 521-524.

Wegener, G. (1979)
Aufgabenplanung, in: Raumforschung und Raumordnung 1979, Heft 3/4, S. 136-142.

Weimar, R./Leidig, G. (1983)
Die Umweltvorsorge im Rahmen der Landesplanung. Nordrhein-Westfalen. Eine integrationsorientierte Untersuchung, Frankfurt/Main.

Wettmann, R. (1972)
Aufbauprobleme staatlicher Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Sonderhefte 4 der Politischen Vierteljahresschrift, Opladen, S. 70-83.

Weyl, H. (1969)
Strukturveränderung und Entwicklungsplanung, in: Informationen des Instituts für Raumordnung 1969, S. 469-479.

Weyl, H. (1979)
Planung - Mittel zu welchem Zweck? Raumplanung in den achziger Jahren, in: Innere Kolonisation (IKO) 28 (1979) Nr. 6, S. 227-230.

Weyl, H. (1982)
Ansätze zu einer realistischen Raumordnungspolitik, in: Becker-Marx, K. (Hrsg.), S. 37-62.

Weyl, H. (1983)
Ansätze zu einer neuen Raumordnungspolitik, in: DöV, April 1983, Heft 7, S. 261-269.

Wiegand, J. (1981)
Besser Planen. Abstufen, Rückkoppeln und Systematisieren (ARS) zur Lösung von Planungsproblemen, Niederteufen.

Wille, E. (1970)
Planung und Information, Berlin.

Wille, E. (1976)
Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen, S. 428-474.

Wille, E. (1979)
Die mehrjährige Finanzplanung. Chancen und Grenzen einer ausgabenorientierten öffentlichen Planung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt) 1979, Heft 4, S. 162-200.

Wille, E. (1980a)
Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Aufgabenplanung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Stuttgart et al., S. 591-620.

Wille, E. (1980b)
Soziale Indikatoren als Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Zielbildung und Kontrolle - Verbesserung oder Verschleierung politischer Entscheidungsgrundlagen?, in: ORDO, Band 31, S. 127-151.

Wille, E. (1983a)
Öffentliche Sachausgaben versus Personalausgaben. Manuskript des Referates auf der 26. Arbeitstagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Hannover. Erscheint in dem betreffenden Sammelband über "Die Produktivitätsentwicklung staatlicher Leistungen".

Wille, E. (1983b)
Rationalität, Effizienz und Effektivität aus der Sicht des Ökonomen, Manuskript.

Wille, E. (1984a)
Zum Verhältnis von investiven und konsumtiven öffentlichen Ausgaben. Manuskript. Erscheint in: ORDO, Band 35.

Wille, E. (1984b)
Welchen Beitrag kann die Finanz- und Haushaltsplanung zur Haushaltskonsolidierung leisten?, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 92, S. 283-311.

Wolf, F. (1980)
Zum Verhältnis von Landesentwicklungs-, Regional- und Kommunalplanung in Hessen, in: Bach, L./Reetz, Chr./Schiebold, D. (Hrsg.), S. 81-86.

Wolff, H./Hogeforster, J. (1982)
Raumordnungspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Informationen zur Raumentwicklung 1982, Heft 8, S. 599-605.

Wollmann, H. (Hrsg.) (1980)
Politik im Dickicht der Bürokratie - Beiträge zur Implementationsforschung -, Opladen.

Wollmann, H. (1980)
Implementationsforschung - eine Chance für kritische Verwaltungsforschung, in: Wollmann, H. (Hrsg.), S. 9-48.

Zapf, W. (Hrsg.) (1978)
Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung, 2. Auflage, Frankfurt/Main/New York.

Zimmermann, D. (1978)
Vertikale Planungsorganisation: Probleme der Realisierung integrierter Landesentwicklungsplanung in Niedersachsen. Dissertation Universität Dortmund.

Zimmermann, D. (1979)
Entwicklungsplanung auf Landesebene, in: Mitteilungen des Informationskreises Raumplanung 1979, Nr. 10, S. 13-18.

Zimmermann, D. (1980)
Ansätze zur Realisierung integrierter Landesentwicklungsplanung in Niedersachsen, in: Bach, L./Reetz, Chr./Schiebold, D. (Hrsg.), S. 94-100.

Vorschriften, Programme und Pläne

(a) Bund

Bundesministerium der Finanzen (1967)
Finanzbericht 1966, Bonn.

Bundesregierung (1974)
Raumordnungsbericht 1974, BT-Drucksache 7/3582,
zit.: ROB Bund 1974.

Bundesregierung (1982)
Raumordnungsbericht 1982, BT-Drucksache 10/210,
zit.: ROB Bund 1982.

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8.4.1967 (BGBl. I, S. 582)

Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.8.1969 (BGBl. I, S. 1273).

Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8.4.1965 (BGBl. I, S. 306), zuletzt geändert am 1.6.1980 (BGBl. I, S. 649).

(b) Hessen

Beschluß über die Zuständigkeit der einzelnen Minister nach Art. 104 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen vom 25. Juni 1979 (GVBl. I, S. 115).

Gesetz über die Feststellung des Hessischen Landesraumordnungsprogramms und zur Änderung des Hessischen Landesplanungsgesetzes (Hessisches Feststellungsgesetz) vom 18.3.1970 (GVBl. I, S. 265) mit Änderung vom 24.6.1978 (GVBl. I, S. 396) und vom 15.10.1980 (GVBl. I, S. 377), Art. 3.

Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunaler Gebietsrechenzentren (KGRZ) vom 16.12.1969 (GVBl. I, S. 304).

Hessischer Landtag
Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung, LT-Drs. 9/3135.

Hessischer Landtag
Erste Lesung des Gesetzentwurfes der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung, Plenarprotokoll 9/36 vom 2.7.80.

Hessischer Landtag
Zweite Lesung des Gesetzentwurfes der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuorganisation der Regierungsbezirke und der Landesplanung, Plenarprotokoll 9/42 vom 9.10.80.

Hessischer Minister der Finanzen (Hrsg.)
- Finanzplan des Landes Hessen 1970-1974, Stand 20. April 1971, Wiesbaden 1971.

- Finanzplan des Landes Hessen 1973-1977, Wiesbaden 1974.

Hessischer Minister der Finanzen (Hrsg.)
Personalentwicklungsplan für die Hessische Landesverwaltung, Wiesbaden 1974.
zit.: PersonalEP.

Hessischer Ministerpräsident - Staatskanzlei - (Hrsg.)
- Arbeitsprogramm der Hessischen Landesregierung für das Jahr 1972, Wiesbaden 1972.
zit.: Arbeitsprogramm 1972.

- Arbeitsprogramm der Hessischen Landesregierung für die Jahre 1975-1978 (8. Legislaturperiode), Wiesbaden 1975.
zit.: Arbeitsprogramm 1975.

Hessischer Ministerpräsident - Staatskanzlei - (1974)
Fachplanung im hessischen Planungssystem, HessStAnz. 1974, S. 257-259, 11.2.1974.

Hessischer Ministerpräsident - Staatskanzlei - (1975)
Hessisches Planungsinformations- und Analyse-System (HEPAS), hier: Einführung der Investitionsdatei ab 1.1.1975, HessStAnz. 1975, S. 329-330.

Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 4.7.1962 (GVBl. I, S. 311) i. d. F. vom 1.6.1970 (GVBl. I, S. 360) mit Änderung vom 28.1.1975 (GVBl. I, S. 19), vom 24.6.1978 (GVBl. I, S. 336) und vom 15.10.1980 (GVBl. I, S. 377).

Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (Hrsg.) (1970)
Entwicklungsprogramm für den Ausbau der Datenverarbeitung in Hessen, Wiesbaden.

Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (1972)
Hessisches Planungsinformations- und Analysesystem für politische Entscheidungshilfe und Dokumentation, in: Inform 2/72, S. 1-16.

Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (1978)
ADV unterstützt Landesplanung, in: Inform 5/78, S. 14-18.

Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Mittelhessen. HessStAnz. 1979, S. 819, 12.4.1979.

Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Nordhessen. HessStAnz. 1979, S. 734, 6.4.1979.

Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Osthessen. HessStAnz. 1979, S. 397, 16.2.1979.

Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Rhein-Main-Taunus. HessStAnz. 1979, S. 667, 30.3.1979.

Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Starkenburg. HessStAnz. 1979, S. 444, 23.2.1979.

Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Untermain. HessStAnz. 1979, S. 1286, 15.6.1979.

Richtlinien für die Bildung und Arbeit des Landesplanungsbeirates und der regionalen Planungsbeiräte. Erlaß des hessischen Ministers für Landesentwicklung, Landwirtschaft und Forsten vom 14.2.1983 (StAnz. S. 607).

Schriften zum Großen Hessenplan
Heft 2: Durchführungsabschnitt für die Jahre 1968-1970, Wiesbaden 1968.
zit.: Großer Hessenplan, Heft 2.

Schriften zum Landesentwicklungsplan HESSEN'80
Heft 1: Rahmenplan für die Jahre 1970-1985, Wiesbaden 1970, Neudruck 1973.
zit.: HESSEN'80, Heft 1.

Schriften zum Landesentwicklungsplan HESSEN'80
Heft 2: Durchführungsabschnitt für die Jahre 1971-1974, Wiesbaden 1971.
zit.: HESSEN'80, Heft 2.

Schriften zum Landesentwicklungsplan HESSEN'80
Heft 3: Ergebnisrechnung für die Jahre 1968-1970, Wiesbaden 1972.
zit.: HESSEN'80, Heft 3.

Schriften zum Landesentwicklungsplan HESSEN'80
Heft 4: Durchführungsabschnitt für die Jahre 1975-1978, Wiesbaden 1974.
zit.: HESSEN'80, Heft 4.

Schriften zum Landesentwicklungsplan HESSEN'80
Heft 5: Ergebnisbericht für die Jahre 1971-1974, Wiesbaden 1976.
zit.: HESSEN'80, Heft 5.

Schriften zum Landesentwicklungsplan HESSEN'80
Heft 6: Landesentwicklungsbericht für die Jahre 1970-1978, Wiesbaden 1980.
zit.: HESSEN'80, Heft 6.

<u>(c) Bayern</u>

Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 4.1.1982 (GVBl. I, S. 2), geändert durch Gesetz vom 3.4.1982 (GVBl. S. 500)

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.)
- Finanzplan des Freistaates Bayern 1981-1985, Stand: Dezember 1981, München 1981.

- Finanzplan des Freistaates Bayern 1982-1986, Stand: Dezember 1982, München 1982.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.)
- Landesentwicklungsprogramm Bayern, Teile A, B, C, D, München 1976.
zit.: LEPr Bayern.

- Landesentwicklungsprogramm Bayern, Teil D. Raumwirksame öffentliche Investitionen 1977-1980, München 1978.

- Landesentwicklungsprogramm Bayern, Teil D. Raumwirksame öffentliche Investitionen 1979-1982, München 1980.

- Landesentwicklungsprogramm Bayern, Teil D. Raumwirksame öffentliche Investitionen 1981-1984, München 1982.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1978)
Ergebnisse der Landesentwicklung in Bayern. Bilanz eines realistischen Programms, München.
zit.: Bilanz 1973-1976.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1978)
Landesplanung in Bayern. Eine Einführung, Nürnberg.
zit.: Landesplanung in Bayern.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.)
- 2. Raumordnungsbericht 1971/72, München 1974.
zit.: 2. ROB Bayern.

- 3. Raumordnungsbericht 1973/74, München 1976.
zit.: 3. ROB Bayern.

- 4. Raumordnungsbericht 1975/76, München 1978.
zit.: 4. ROB Bayern.

- 5. Raumordnungsbericht 1977/78, München 1980.
zit.: 5. ROB Bayern.

- 6. Raumordnungsbericht 1979/80, München 1982.
zit.: 6. ROB Bayern.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (1980)
Umweltpolitik in Bayern. Ein Programm. München, 2. Auflage.

Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern (EDVG) vom 12.10.1970 (GVBl. S. 457).

Landesentwicklungsprogramm Bayern - Eine Information der Bayerischen Staatsregierung -, München 1976.
zit.: LEPr-Information

Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV) vom 11. April 1972 (GVBl. S. 157).

Verordnung über die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirats vom 6.7.1970 (GVBl. S. 281) mit Änderung vom 24.11.1970 (GVBl. S. 541), vom 5.2.1976 (GVBl. S. 19), vom 18.5.1982 (GVBl. S. 247) und vom 4.10.1983 (GVBl. S. 794).

Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 9.3.1982 (GVBl. S. 151).

(d) Niedersachsen

Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28.6.1977 (GVBl. S. 233).Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, Stand 23.5.1978, hrsg. vom Nie-
dersächsischen Minister des Inneren, Hannover 1978.
zit.: LROPr 1978.

Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, Entwurf 1981, LT-Drucksache 9/2602.
zit.: LROPr Entwurf 1981.

Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen - Teil I - vom 1.6.1982 (GVBl. Nr. 20/1982, S. 125 ff.)
zit.: LROPr 1982 I.

Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen - Teil II - vom 16.6.1982 (Nds.MBl. S. 717 ff.)
zit.: LROPr 1982 II.

Niedersächsischer Minister des Inneren (Hrsg.)
- Raumordnungsbericht 1970, Hannover o. J.

- Raumordnungsbericht 1974, Hannover o. J.

- Raumordnungsbericht Niedersachsen 1976, Hannover o. J.

- Raumordnungsbericht Niedersachsen 1978, Hannover o. J.

- Raumordnungsbericht Niedersachsen 1980, Hannover o. J.

- Raumordnungsbericht Niedersachsen 1982, Hannover o. J.

Niedersächsischer Ministerpräsident - Staatskanzlei - und Niedersächsischer Minister der Finanzen (Hrsg.)
- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, Hannover 1975.

- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1975-1979, Hannover 1976.

- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1976-1980, Hannover 1977.

- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1978-1982, Hannover 1978.

- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1979-1983, Hannover o. J.

- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1980-1984, Hannover 1981.

- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1981-1985, Hannover 1982.

- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1982-1986, Hannover 1983.

Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung i. d. F. vom 30.3.1966 (GVBl. S. 69).

Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) i. d. F. vom 10.8.1982 (GVBl. S. 340).

Verordnung über das Verfahren zur Aufstellung und Abstimmung sowie über die Art der Darstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP) vom 20.10.1982
zit.: VerfVO-RROP.

STAATLICHE ALLOKATIONSPOLITIK IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

Band 1 Horst Siebert (Hrsg.): Umweltallokation im Raum. 1982.

Band 2 Horst Siebert (Hrsg.): Global Environmental Resources. The Ozone Problem. 1982.

Band 3 Hans-Joachim Schulz: Steuerwirkungen in einem dynamischen Unternehmensmodell. Ein Beitrag zur Dynamisierung der Steuerüberwälzungsanalyse. 1981.

Band 4 Eberhard Wille (Hrsg.): Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation. Allokationsprobleme im intermediären Bereich zwischen öffentlichem und privatem Wirtschaftssektor. 1983.

Band 5 Heinz König (Hrsg.): Ausbildung und Arbeitsmarkt. 1983.

Band 6 Horst Siebert (Hrsg.): Reaktionen auf Energiepreissteigerungen. 1982.

Band 7 Eberhard Wille (Hrsg.): Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung. 1983.

Band 8 Ingeborg Kiesewetter-Wrana: Exporterlösinstabilität. Kritische Analyse eines entwicklungspolitischen Problems. 1982.

Band 9 Ferdinand Dudenhöffer: Mehrheitswahl-Entscheidungen über Umweltnutzungen. Eine Untersuchung von Gleichgewichtszuständen in einem mikroökonomischen Markt- und Abstimmungsmodell. 1983.

Band 10 Horst Siebert (Hrsg.): Intertemporale Allokation. 1984.

Band 11 Helmut Meder: Die intertemporale Allokation erschöpfbarer Naturressourcen bei fehlenden Zukunftsmärkten und institutionalisierten Marktsubstituten. 1984.

Band 12 Ulrich Ring: Öffentliche Planungsziele und staatliche Budgets. Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch nicht-staatliche Entscheidungseinheiten. 1985.

Band 13 Ehrentraud Graw: Informationseffizienz von Terminkontraktmärkten für Währungen. Eine empirische Untersuchung. 1984.

Band 14 Rüdiger Pethig (Ed.): Public Goods and Public Allocation Policy. 1985.

Band 15 In Vorbereitung.

Band 16 Helga Gebauer: Regionale Umweltnutzungen in der Zeit. Eine intertemporale Zwei-Regionen-Analyse. 1985.

Band 17 Christine Pfitzer: Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landesebene. Eine Analyse der öffentlichen Planung der Länder Hessen, Bayern und Niedersachsen. 1985.

Siebert, Horst (Hrsg.)

UMWELTALLOKATION IM RAUM

Frankfurt/M., Bern, 1982. V, 232 S.
Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System. Bd. 1
ISBN 3-8204-5997-9 br. sFr. 45.–

In diesem Sammelband werden Beiträge zusammengefasst, die sich mit der Nutzung der Umwelt in ihren verschiedenen Funktionen (öffentliches Konsumgut, Rezeptor von Schadstoffen) unter dem besonderen Aspekt der räumlichen Dimensionen von Umweltgütern befassen. Der Band enthält wirtschaftspolitisch und theoretisch ausgerichtete Beiträge. Insbesondere wird versucht, die Bestimmung der anzustrebenden Umweltqualität in räumlichen Systemen (Regionen) und die für die Erreichung dieser Umweltqualität einzusetzenden Instrumente zu erklären.
Aus dem Inhalt: Wirkungsweisen umweltpolitischer Instrumente (Siebert) – Umwelt- und Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (Vogt) – Bestimmung des anzustrebenden Umweltqualitätswertes (Dehez) – Allokation öffentlicher Güter bei Konsumentenmobilität (Dudenhöffer/Gebauer) – Mehrheitswahl als Instrument regionalisierter Umweltpolitik (Dudenhöffer) – Intertemporale regionale Umweltallokation (Gebauer).

Siebert, Horst (Hrsg.)

REAKTIONEN AUF ENERGIEPREISSTEIGERUNGEN

Frankfurt/M., Bern, 1982. 138 S.
Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System. Bd. 6
ISBN 3-8204-7254-1 br. sFr. 31.–

Dieser Sammelband fasst vier Beiträge zur Anpassung der Industrienationen auf Energieverknappungen und Energiepreiserhöhungen zusammen. Die Beiträge gehen von den Preissteigerungen für Erdöl 1973/74 und 1979/80 aus und untersuchen, welche Inzidenz diese Preissteigerungen auf makroökonomische Variable wie Preisniveaustabilität, Zahlungsbilanzsituation, Beschäftigung und Sektorstruktur haben und welche Anpassungen in den Industrienationen erfolgt sind oder vorgenommen werden sollten.
Aus dem Inhalt: Die Anpassung der Volkswirtschaft beim Übergang zu neuen Energieversorgungssystemen: Die theoretische Grundlage eines Energiemodells für die Bundesrepublik Deutschland (Conrad) – Importieren wir Stagflation über steigende Rohstoffpreise? Keynesianische und monetaristische Ansichten (Schmid) – Absatzsteuern, Ölförderung und das Allmendeproblem (Sinn) – Energiepreisentwicklung und Konsumallokation privater Haushalte (Zimmermann).

Verlag Peter Lang Bern · Frankfurt a.M. · New York



Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15
Telefon (0041/31) 32 11 22, Telex verl ch 32 420